

Postanowienie z dnia 13 stycznia 2000 r.

III RN 123/99

Czynności urzędowe, podejmowane przez organy gminy lub z ich umocowania przez powołaną w tym celu komisję konkursową, zmierzające do realizacji ustawowego obowiązku powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, mają znamiona prawne działań z zakresu publicznej administracji samorządowej sprawowanej przez organy gminy (art. 5 ust. 5 oraz art. 36 i art. 36a ust. 1-5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm. 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 (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.).

Przewodniczący: SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Walerian Sanetra (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski (autor uzasadnienia).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 13 stycznia 2000 r. sprawy ze skargi Agaty B. na czynność ogłoszenia i przeprowadzenia konkursu na dyrektora szkoły i stanowisko Zarządu i Burmistrza Miasta O., na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 1999 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

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

Rada Miejska w O. uchwałą z dnia 28 kwietnia 1998 r. [...] ustaliła regulamin Komisji Konkursowej mającej wyłonić kandydata na dyrektora podległej jej Szkoły

Podstawowej. Następnie Zarząd Miasta i Gminy w O. ogłosił konkurs na stanowisko dyrektora publicznej Szkoły Podstawowej, podając między innymi informację, że w konkursie tym mogą uczestniczyć kandydaci, którzy posiadają wyższe wykształcenie pedagogiczne i co najmniej pięcioletni staż pracy pedagogicznej w pełnym wymiarze godzin oraz określając dokumenty jakie powinni oni złożyć w celu uczestniczenia w tym konkursie. Jedną z dwóch osób, które zgłosiły się do udziału w konkursie była Agata B. Jednakże przewodniczący Komisji Konkursowej pismem z dnia 19 maja 1998 r. poinformował Agatę B., że zgłoszenie jej „nie zawiera wymaganych dokumentów potwierdzających przygotowanie do zajmowania stanowiska Dyrektora – według kryteriów ustalonych przez Zarząd Miasta i Gminy” oraz powiadomił ją, że konkurs nie został rozstrzygnięty. Agata B. zakwestionowała zasadność powyższego stanowiska Komisji Konkursowej w swoim wystąpieniu z dnia 23 maja 1998 r. do Zarządu Miasta i Gminy w O., a następnie także w piśmie z dnia 1 czerwca 1998 r. skierowanym do Rady Gminy w O. Wnosząc o uchylenie decyzji Komisji Konkursowej i o dopuszczenie jej do drugiego etapu konkursu, wyjaśniła, iż ukończone przez nią studium nauczycielskie na kierunku nauczanie początkowe oraz studia wyższe licencjackie na kierunku pedagogicznym stanowią wystarczającą podstawę dla uznania, że spełniła ona wymagany od kandydata na dyrektora warunek posiadania wyższego wykształcenia. Opinię tę podzielił również Kurator Oświaty w swym piśmie z dnia 5 czerwca 1998 r. Pomimo to, Zarząd Miasta i Gminy w O. pismem z dnia 9 czerwca 1998 r. poinformował Agatę B. o tym, że podziela stanowisko Komisji Konkursowej. Z kolei Wojewoda P. pismem z dnia 30 czerwca 1998 r. zwrócił się do Zarządu Miasta i Gminy O. o ponowne zbadanie prawidłowości działania Komisji Konkursowej i w wypadku stwierdzenia zaistnienia nieprawidłowości o ponowne przeprowadzenie konkursu. W uzasadnieniu swego stanowiska Wojewoda P. zwrócił uwagę, że powierzenie stanowiska dyrektora szkoły publicznej przez Zarząd Miasta i Gminy w O. w trybie art. 36a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz.329 ze zm., przy uwzględnieniu stanu prawnego obowiązującego w dniu 28 kwietnia 1998 r. – powoływanej nadal jako: ustawa o systemie oświaty), w sytuacji niezgodnego z prawem postępowania Komisji Konkursowej, zmierza do pominięcia przewidzianego tą ustawą obowiązku przeprowadzenia konkursu. W odpowiedzi Burmistrz Miasta i Gminy O. wyjaśnił, że opierając się na informacjach zawartych w „Poradniku dyrektora i księgowego szkoły” autorstwa Bohdana Orłowskiego, zalecanym do wykorzystania przez Kuratorium

Oświaty, przewodniczący Komisji Konkursowej uznał, iż ukończone przez Agatę B. wyższe studia na kierunku pedagogika wczesnoszkolna daje jej przygotowanie do prowadzenia przedszkola, a nie szkoły podstawowej i stanowisko to podzieliła także większość członków Komisji Konkursowej. Ponadto, w wyjaśnieniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. Burmistrz Miasta i Gminy O. zwrócił uwagę na to, że Komisja Konkursowa nie wyłoniła żadnego kandydata na stanowisko dyrektora szkoły, a w tej sytuacji Zarząd Miasta i Gminy korzysta z uprawnienia określonego w art. 36a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przy czym ani regulamin konkursu, ani też ustawa o systemie oświaty nie przewidują w tym wypadku trybu odwoławczego. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Agata B. zarzuciła nieprawidłowości w przeprowadzeniu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej Szkoły Podstawowej w O., która polegała na niedopuszczeniu jej do drugiego etapu konkursu, wyjaśniając przy tym, że przedmiotem jej skargi są w szczególności: a) czynności przeprowadzenia konkursu na dyrektora Szkoły Podstawowej w O. i pismo przewodniczącego Komisji Konkursowej z dnia 19 maja 1998 r., którym została poinformowana o tym, że jej zgłoszenie do konkursu nie zawiera dokumentów potwierdzających przygotowanie do objęcia funkcji dyrektora szkoły; b) stanowisko wyrażone w tej sprawie przez Zarząd Miasta i Gminy w O. oraz c) pismo Burmistrza Miasta i Gminy O. z dnia 9 czerwca 1998 r. oraz „ogłoszenie konkursu przez ZMiG w O.”.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 5 stycznia 1999 r. [...] odrzucił powyższą skargę jako niedopuszczalną. W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd podniósł w szczególności, że ustawa o systemie oświaty nie przewiduje zaskarżenia do sądu czynności konkursu i jego wyników. Natomiast czynność przeprowadzenia konkursu na dyrektora szkoły publicznej, polegająca na ocenie kandydatów uczestniczących w takim konkursie z punktu widzenia spełnienia przez niego wymagań określonych w art.36 ust.2 i ust.3 ustawy o systemie oświaty oraz wydanych na tej podstawie przepisów wykonawczych, podejmowana jest wprawdzie w sprawie z zakresu administracji publicznej i nie jest czynnością cywilnoprawną, ale Komisja Konkursowa ani nie jest organem administracji państwowej, ani organem samorządu terytorialnego, ani też innym organem powołanym do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Ponadto, Komisja Konkursowa nie przyznaje uczestnikom konkursu żadnych „uprawnień wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, jako że ustawa o systemie

oświaty nie przyznaje obywatelom, nawet spełniającym warunki ustawowe wymagane na stanowisko dyrektora szkoły, uprawnienia do żądania powierzenia im tego stanowiska”, uprawnienie takie uzyskuje bowiem dopiero kandydat wyłoniony w drodze konkursu. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że w rozpoznawanej sprawie podstawą skargi do tego Sądu nie może być nawet art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. – powoływanej nadal jako: ustawa o NSA). Równocześnie Sąd uznał, że zarówno Zarząd Miasta i Gminy, jak i jej Burmistrz sformułowali swoje oceny, dotyczące stanowiska przewodniczącego Komisji Konkursowej w niniejszej sprawie, w wyniku skarg Agaty B., które rozpoznawane były w trybie przepisów dotyczących postępowania skargowego z Kodeksu postępowania administracyjnego (art.221 – art.259 KPA), a w tym wypadku również nie jest dopuszczalna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 30 lipca 1999 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 5 stycznia 1999 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 16 ust. 1 pkt 4 i art. 20 ust. 2 i ust. 3 ustawy o NSA oraz art.45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) i w konsekwencji wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że Komisja Konkursowa, która ma za zadanie wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora szkoły publicznej, powoływana jest na podstawie art. 36a ust. 5 ustawy o systemie oświaty przez organ prowadzący szkołę. Dlatego „nie można uznać, iż mając umocowanie ustawowe skonkretyzowane w akcie prawa miejscowego i określone uprawnienia władcze nie jest ona „innym organem powołanym do załatwienia spraw z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2 ustawy o NSA”. Ponadto, skoro Komisja Konkursowa ma kompetencję do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły, a kandydatowi temu nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, o ile organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi zastrzeżeń (art. 36a ust. 2 i ust. 3 ustawy o systemie oświaty), to wynika stąd „prawo obywateli spełniających warunki określone w ustawie, do przedstawienia swojej kandydatury komisji konkursowej, uzyskania oceny komisji zgodnie z jednolitą, obowiązującą zarówno komisję, jak i wszystkich kandydatów, procedurą, a wreszcie w przypadku pozytywnej decyzji domagania się od organu wykonawczego gminy podjęcia działań w sferze praw pracowniczych”, a

więc chodzi o czynności posiadające znamiona określone w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, które podlegają kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi stanowi równocześnie naruszenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a w danym wypadku także naruszenie konstytucyjnej gwarancji prawa obywateli dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych należy do obowiązkowych zadań własnych gmin (art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty). Publiczną szkołą podstawową, jako jednostką organizacyjną gminy, kieruje nauczyciel, któremu stanowisko dyrektora powierza w drodze powołania zarząd gminy (art. 36a ust. 1 oraz art. 38 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – jednolity tekst: Dz.U. 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Ponieważ jednak zasadniczo zarząd gminy obowiązany jest (o ile organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosił zastrzeżeń) powierzyć stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu (art. 36a ust. 3 ustawy o systemie oświaty), w celu przeprowadzenia konkursu właściwe organy gminy mają obowiązek określić regulamin konkursu oraz powołać komisję konkursową (art. 36a ust. 5 ustawy o systemie oświaty). Tak więc, w świetle obowiązującego porządku prawnego, wszelkie czynności urzędowe podejmowane przez organy gminy, a z ich umocowania także przez powołaną w tym celu komisję konkursową, które zmierzają do realizacji ustawowego obowiązku powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, mają znamiona prawne działań z zakresu publicznej administracji samorządowej sprawowanej przez organy gminy. Działania te powinny być realizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami prawnymi i w sposób, który zapewnia każdemu obywatelowi na jednakowych zasadach dostęp do służby publicznej, w danym wypadku w szkole publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Jeżeli przy tym działania te 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. Dotyczy to także czynności podejmowanych przez komisję konkursową powołaną przez właściwy organ gminy w celu wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora publicznej szkoły podstawowej (art. 36a ust. 5 ustawy o systemie oświaty). Dlatego Sąd Najwyższy stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa, bowiem przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego mogą być również zarzuty dotyczące niezgodności z prawem aktów lub innych czynności podejmowanych przez komisję konkursową powołaną na podstawie art. 36a ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art.393¹³ §1 KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

=====