



Sygn. akt I PK 61/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 29 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiryło (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn

SSA Anna Szczepaniak-Cicha (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa B. N.  
przeciwko Szkole Podstawowej [...]  
o ustalenie i odszkodowanie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 29 października 2014 r.,  
skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i  
Ubezpieczeń Społecznych w K.  
z dnia 21 listopada 2013 r.,

**1. oddała skargę,**

**2. zasądza od powódki B. N. na rzecz pozwanej Szkoły  
Podstawowej [...] kwotę 1 350 (jeden tysiąc trzysta pięćdziesiąt)  
złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w  
postępowaniu kasacyjnym.**

**UZASADNIENIE**

Sąd Rejonowy w K. wyrokiem z dnia 24 lipca 2013 roku oddalił powództwo B. N. przeciwko Szkole Podstawowej [...] o odszkodowanie w kwocie 26.276,90 zł z tytułu utraconych dochodów za okres od 1 marca 2011 r. do 31 stycznia 2013 r. oraz o ustalenie na przyszłość odpowiedzialności pozwanej za szkodę powstałą w okresie od 1 lutego 2013 r. do 28 lutego 2015 r., jak też orzekł o kosztach procesu.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powódka jest nauczycielem z ponad 35-letnim stażem pracy. W maju 2012 r. pracodawca wypowiedział powódce stosunek pracy na podstawie art. 20 Karty Nauczyciela uwagi na reorganizację szkoły. B. N. nie odwołała się od tego wypowiedzenia, uzyskała uprawnienia emerytalne. W okresie od 1 marca 2005 r. do 28 lutego 2010 r. powódka zajmowała stanowisko dyrektora pozwanej szkoły, powierzone w wyniku procedury konkursowej. Po upływie pięcioletniej kadencji Burmistrz Miasta i Gminy Ż., bez przeprowadzania konkursu, powierzył powódce stanowisko dyrektora na okres jednego roku. Burmistrz dokonał uzgodnień co do obsady stanowiska dyrektorskiego na jeden rok. W 2011 r. ogłoszono konkurs na stanowisko dyrektora pozwanej szkoły. Do konkursu zgłosiła się powódka oraz D. W., ale komisja konkursowa nie dopuściła powódki do konkursu. B. N. złożyła skargę na tę decyzję do WSA w [...]. Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność konkursu, skarga kasacyjna Burmistrza Miasta i Gminy Ż. została oddalona, rozpisano nowy konkurs, który nie został rozstrzygnięty. Jednakże zarządzeniem z dnia 29 listopada 2012 r. Burmistrz powierzył stanowisko dyrektora Szkoły Podstawowej D. W.

Powódka twierdziła, że wskutek powierzenia jej stanowiska tylko na jeden rok, a nie na pięć lat, poniosła szkodę na koniec stycznia 2013 r. w wysokości 26.276,90 zł, gdyż utraciła dodatek funkcyjny, motywacyjny, zmniejszeniu uległa jej nagroda jubileuszowa, „trzynastka”, wynagrodzenie za wykonywanie zadań koordynatora. Wynagrodzenie B. N. bez dodatku motywacyjnego wynosiło 4.131,70 zł. Sąd Rejonowy uznał powództwo za bezzasadne. Skoro powódka nie poddała kontroli administracyjnej zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Ż., to nie ma podstaw do przyjęcia, że decyzja ta była bezprawna. Jediną właściwą drogą do ustalenia ewentualnej wadliwości zarządzenia było postępowanie przed organami i sądami administracyjnymi. Sąd pracy nie jest właściwy do czynienia ustaleń w tym

zakresie. Podstawa prawna roszczenia odszkodowawczego powódki lokuje się w treści art. 415 k.c. i art. 416 k.c. w związku z art. 300 k.p. Jest to odpowiedzialność deliktowa, której podstawę stanowi bezprawność działania sprawcy szkody. Burmistrz nie wyrządził powódce szkody, gdyż jego działanie miało oparcie w treści art. 36a ust. 1 i 13 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Skoro powódka nie wykazała szkody z czynu bezprawnego, to jej roszczenie podlegało oddaleniu.

B. N. w apelacji zarzuciła nierozpoznanie istoty sprawy wskutek przyjęcia, że sąd pracy nie jest właściwy do zbadania w sprawie niniejszej bezprawności zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Ż. o powierzeniu stanowiska z dnia 28 lutego 2010 r. oraz wadliwe ustalenie, że powódka nie wykazała szkody, podczas gdy Sąd pierwszej instancji nie ocenił merytorycznie dowodów przedstawionych w sprawie na okoliczność bezprawności działań pozwanego, wielkości szkody i związku przyczynowego. Zarzuciła również naruszenie prawa materialnego przez zaniechanie analizy sytuacji prawnej powódki w świetle art. 36a ust. 13 i 14 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz przez uznanie braku podstaw zasadności roszczenia w świetle art. 415 k.c. w związku z art. 300 k.p.

Sąd Okręgowy w K. oddalił apelację powódki i zasądził od B. N. na rzecz strony pozwanej kwotę 900 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego przyjmując je za własne. Jednakże Sąd Okręgowy nie zaaprobował stanowiska Sądu pierwszej instancji o niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie o powierzenie stanowiska dyrektora szkoły w trybie art. 36 ust. 1 w związku z art. 36a ust. 1 i ust. 13 ustawy o systemie oświaty. W orzecznictwie sądów powszechnych ukształtował się bowiem pogląd, że powierzenie stanowiska dyrektora szkoły ma charakter czynności z zakresu prawa pracy, zaś spory na tym tle podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne. Z powołaniem się na pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1999 r., I PKN 11/99, Sąd Okręgowy wskazał, że zasadność powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż 5 lat szkolnych podlega kontroli w postępowaniu przed sądem pracy. Wprawdzie czynności związane z powierzeniem stanowiska dyrektora szkoły publicznej mają również pewne aspekty z zakresu publicznej administracji

samorządowej, to jednak dominuje w nich charakter czynności ze sfery prawa pracy, zmierzających do nawiązania stosunku pracy na stanowisku dyrektora szkoły. W konsekwencji Sąd Okręgowy stwierdził, że pismo Burmistrza Miasta i Gminy Ż. z dnia 28 lutego 2010 r. powierzające powódce stanowisko dyrektora szkoły na okres jednego roku jest czynnością prawa pracy o charakterze zobowiązaniowym.

Dokonując oceny żądań B. N. w świetle zarzutów apelacji Sąd Okręgowy zauważył, że w przypadku powódki nie doszło do skrócenia kadencji dyrektora szkoły, lecz do powierzenia funkcji na dalszy okres, krótszy niż 5 lat. Możliwość taka wynika z art. 36a ust. 14 w związku z ust. 13 ustawy o systemie oświaty. Wymagania określone w tym przepisie zostały spełnione, gdyż organ prowadzący zasięgnął opinii rady szkoły i rady pedagogicznej, dokonał też uzgodnień z W./.../ Kuratorem Oświaty, który nie wniósł zastrzeżeń w sprawie powierzenia powódce stanowiska dyrektora szkoły na jeden rok. Decyzja o powierzeniu funkcji na dalszy okres była uzasadniona potrzebą wyrównania kadencji wszystkich dyrektorów w szkołach Gminy Ż. W dniu 7 lutego 2011 r. ogłoszono konkurs na stanowisko Dyrektora Szkoły Podstawowej w [...], który został przeprowadzony w dniu 28 lutego 2011 r. Powódka miała zatem powierzone sprawowanie funkcji na okres do czasu przeprowadzenia nowego konkursu, co zgadza się z przyczyną podaną W./.../ Kuratorowi Oświaty. Sąd Okręgowy podkreślił nadto, że w piśmie powierzającym stanowisko na dalszy okres nie ma obowiązku wskazywania nauczycielowi przyczyn powierzenia stanowiska na okres krótszy niż pięcioletni. Nie oznacza to, że powierzenie stanowiska może nastąpić bez obiektywnej przyczyny, a więc mimo braku „uzasadnionego przypadku” w rozumieniu art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty. Przyczyna powierzenia powódce stanowiska dyrektora szkoły na dalszy okres w wymiarze jednego roku była rzeczywista, co oznacza brak bezprawności działania Burmistrza Miasta i Gminy Ż., a tym samym nie została spełniona podstawowa przesłanka odpowiedzialności deliktowej pozwanego. Z tego względu rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego ostatecznie odpowiada prawu.

W skardze kasacyjnej od wyroku oddalającego apelację powódka, zaskarżając rozstrzygnięcie w całości, zarzuciła naruszenie prawa procesowego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

1/ art. 386 § 4 k.p.c. przez nieuchylenie przez Sąd odwoławczy wyroku Sądu pierwszej instancji mimo nierozpoznania istoty sprawy, a w konsekwencji naruszenie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego stronie prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu dwuinstancyjnym, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy, gdyż gdyby Sąd prawidłowo prowadził postępowanie, to wyrok byłby uchylony;

2/ art. 382 k.p.c. przez dokonanie przez Sąd odwoławczy ustaleń i oceny prawnej okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, które nie były przedmiotem postępowania dowodowego przed Sądem pierwszej i drugiej instancji, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy, gdyż w przypadku uwzględnienia wyłącznie materiału dowodowego ujawnionego w toku postępowania, nieuprawnione byłoby oddalenie powództwa.

Skarżąca sformułowała także zarzuty obrazy prawa materialnego, tj.:

1/ art. 36a ust. 13 i 14 ustawy o systemie oświaty przez błędną jego wykładnię, polegającą na uznaniu, że przepis ten nie wymaga, aby zarządzenie o powołaniu na stanowisko dyrektora szkoły, zawierające odstępstwo od zasady powołania dyrektora na pięcioletnią kadencję, było szczegółowo i starannie uzasadnione, a co za tym idzie naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 58 § 1 i 3 k.c. w związku z art. 300 k.p. przez nieuznanie zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Ż. z dnia 28 lutego 2010 r. za nieważne w części, w jakiej skracało ono kadencję powódki do jednego roku, wskutek czego roszczenie powódki nie zostało uwzględnione, mimo wydania tego zarządzenia bez jakiegokolwiek uzasadnienia w znaczeniu formalnym oraz merytorycznym;

2/ art. 6 k.c. przez jego niezastosowanie i ustalenie, że istniały okoliczności, które obiektywnie uzasadniały skrócenie kadencji powódki, mimo że dowód na powyższe okoliczności nie został przeprowadzony, a ciężar udowodnienia tych okoliczności spoczywał w sprawie na stronie pozwanej.

Na podstawie art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. powódka wniosła o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. Wniosek o

przyjęcie skargi do rozpoznania uzasadniła rozbieżnością w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych, dotyczącą wymogów, jakim powinno odpowiadać zarządzenie o powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły na okres krótszy niż pięć lat. Zdaniem skarżącej, wyjątek od zasady powierzenia stanowiska dyrektora na pięcioletnią kadencję wymaga uzasadnienia, które powinno być podane do wiadomości adresata tego oświadczenia i zawierać skonkretyzowaną argumentację, wskazującą na istnienie uzasadnionego przypadku odstąpienia od reguły. Zarządzenie doręczone powódce nie zawierało żadnego uzasadnienia ani pouczenia o środkach zaskarżenia. Taka czynność, w części dotyczącej klauzuli długości trwania stosunku pracy określonej treści, jest nieważna z mocy art. 58 § 3 k.c. w związku z art. 300 k.p. Za istotną wadę proceduralną uznać należy, że żaden z sądów nie prowadził postępowania dowodowego na okoliczność istnienia przyczyn uzasadniających skrócenie kadencji powódce, a to strona pozwana powinna w tym zakresie przejawiać inicjatywę, zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu. Wprawdzie strona pozwana powołała się na pismo skierowane do Kuratora Oświaty, ale powyższy dokument świadczy tylko o tym, jaka przyczyna została w nim wskazana, a nie czy istniała ona rzeczywiście.

Strona pozwana w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od powódki kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Szkoła wyraziła pogląd, że kwestia legalności aktu powierzenia stanowiska dyrektora szkoły przez organ prowadzący podlega ocenie w postępowaniu administracyjnym, jest to sprawa z zakresu administracji publicznej. Sądy pracy nie orzekają o nieważności aktów administracyjnych, co nie stoi na przeszkodzie, aby oceniały takie akty w kontekście roszczeń pracowniczych. Powódka mylnie wywodzi, że doszło do skrócenia jej kadencji, nastąpiło bowiem powierzenie jej stanowiska na dalszy okres po upływie pięcioletniej kadencji. Brak uzasadnienia zarządzenia o powierzeniu stanowiska w żadnym razie nie świadczy o nieważności tego aktu, gdyż ustawa nie nakłada wymogu uzasadnienia decyzji o powierzeniu stanowiska. Powódka nie wykazała jakichkolwiek podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej strony pozwanej, a skarga kasacyjna w ogóle nie odnosi się do przepisu art. 415 k.c. w zw. z art. 300 k.p., choć te przepisy stanowią podstawę materialno-prawną wskazaną przez Sąd drugiej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutów naruszenia prawa procesowego, tj. art. 386 § 4 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c., podniesionych w ramach podstawy kasacyjnej wskazanej w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., podkreślenia wymaga, że zarzuty obrazy prawa procesowego tylko wtedy determinować mogą skuteczność skargi kasacyjnej, gdy uchybienia proceduralne mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W rozpatrywanej sprawie wskazywane wady proceduralne nie zachodzą, a wynik sprawy jest prawidłowy.

Ustawodawca zaadresował art. 386 § 4 k.p.c. do sądu drugiej instancji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, sąd odwoławczy może uchylić wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy lub gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Powódka wytknęła, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, ponieważ nie prowadził postępowania dowodowego na okoliczność „istnienia przyczyn uzasadniających skrócenie kadencji powódce”. W tym skarżąca upatruje także obrazę przepisu art. 382 k.p.c., który statuuje obowiązek orzekania przez sąd drugiej instancji na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że art. 382 k.p.c. stanowi ogólną dyrektywę interpretacyjną, wyrażającą istotę postępowania apelacyjnego, a skuteczne powołanie się na ten przepis jako podstawę kasacyjną nastąpić może tylko wyjątkowo, gdy sąd drugiej instancji pominie część zebranego w obu instancjach materiału dowodowego i wyda orzeczenie wyłącznie na podstawie materiału zebranego przed sądem pierwszej instancji lub na podstawie własnego materiału, z pominięciem wyników postępowania dowodowego przeprowadzonego przez sąd pierwszej instancji (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2008 r., IV CK 39/08, opubl. Legalis, z dnia 5 września 2002 r., II CKN 921/00, LEX nr 74407). Żadna z tych sytuacji nie wystąpiła w rozpatrywanym przypadku. Sąd Najwyższy w pełni podziela także stanowisko Sądów obu instancji orzekających w

sprawie, że zbędne było prowadzenie postępowania szerszego dowodowego na okoliczność, czy istniały rzeczywiste przyczyny uzasadniające „skrócenie kadencji” B. N., a szczegółowe racje wyłonią się z analizy zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Zgodnie z treścią art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) stanowisko dyrektora szkoły powierza organ prowadzący szkołę, zaś kandydata na stanowisko dyrektora szkoły wyłania się w drodze konkursu. Kandydatowi wybranemu w drodze konkursu nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, toteż ustawa dość rygorystycznie reguluje procedurę dotyczącą powierzenia stanowiska. Zasadą rangi ustawowej, wyrażoną w ust. 13 art. 36a, jest powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny. Ze zdania drugiego ust. 13 art. 36a ustawy wynika, że w uzasadnionych przypadkach okres ten może być skrócony. Przytoczony art. 36a ust. 13 ustawy stanowi logiczną całość, zatem skrócenie 5. letniej kadencji dotyczy osoby, która została wyłoniona w drodze konkursu, jednakże organ prowadzący szkołę z uzasadnionych względów decyduje o powierzeniu tej osobie stanowiska na okres krótszy. Redakcja tego przepisu jasno odzwierciedla intencje ustawodawcy. Zasadą jest powierzenie stanowiska dyrektora szkoły na okres kilku lat, gdyż dopiero stabilizacja sprawowania funkcji dyrektora przez odpowiednio długi okres pozwala na realizację określonej wizji zarządzania placówką, która została zaakceptowana w procedurze konkursowej. Wyjątkowo może zdarzyć się sytuacja, w której szczególne względy zadecydują o powierzeniu stanowiska na okres krótszy. Ustawodawca posłużył się tu nieostrym zwrotem „uzasadnione przypadki”, którego zdefiniowanie nie jest możliwe *in abstracto*. Nadanie mu właściwej treści zależy od okoliczności danego przypadku, toteż w orzecznictwie administracyjnym utrwalił się pogląd, że zarządzenie o powierzeniu stanowiska dyrektora na okres krótszy - na podstawie art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty - powinno zawierać staranne i wyczerpujące uzasadnienie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2000 r., II SA/Łd 889/00, LEX nr 656420, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2012 r., I OSK 689/12, LEX nr 1218895, wyrok



Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2012 r., I OSK 1935/12, LEX nr 1234203, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 1 grudnia 2011 r., II SA/Sz 1169/11, LEX nr 1153302). Na tę linię orzeczniczą powołała się skarżąca i nie ma żadnych powodów, aby negować zapatrywania wyrażone w powyższych judykatach, odnoszące się do czynności „skrócenia kadencji” dyrektora szkoły na podstawie art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty.

Nie bez przyczyny ocena wymagań, jakim powinien taki akt odpowiadać, wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych. Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) o nieważności zarządzeń organów gminy w całości lub w części orzeka organ nadzoru administracyjnego. Badanie zgodności z prawem takich zarządzeń następuje zatem w trybie administracyjnym. Z wypowiedzi judykatury wylania się dualizm poglądów co do charakteru prawnego zarządzenia o powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły. W praktyce sądów administracyjnych dominuje pogląd, że powołanie i odwołanie dyrektora szkoły ma charakter kompetencji władczej, związanej z wykonywaniem zadań publicznoprawnych w zakresie oświaty, a personalny charakter prawny zarządzenia o powołaniu dyrektora wskazuje na konieczność traktowania tego aktu na równi z decyzją administracyjną (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2012 r., I OSK 1386/12, LEX nr 1264557). Orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej kwestii ewoluowało, opowiadając się początkowo tylko za kognicją sądowo-administracyjną (por. postanowienie z dnia 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99, OSNP 2000 nr 21, poz. 779). W ostatnich latach przeważa pogląd przedstawiony w przywołanym przez Sąd Okręgowy wyroku Sądu Najwyższego z dnia z dnia 9 kwietnia 2009 r., I PK 212/08, iż po zakończeniu postępowania konkursowego powierzenie stanowiska dyrektora szkoły ma charakter czynności z zakresu prawa pracy i nie odbywa się już w sferze czynności z zakresu administracji publicznej, toteż roszczenie o powierzenie stanowiska dyrektora szkoły kandydata wyłonionego w konkursie należy do drogi sądowej przed sądem pracy, który ocenia merytorycznie zasadność zastrzeżeń zgłoszonych przez organ nadzoru pedagogicznego (OSNP 2010 nr 23-24, poz. 286). Zauważyć jednak

należy, że zarówno w powyższym judykacie, jak i innych orzeczeniach wskazanych przez Sąd drugiej instancji, dokonywana była ocena charakteru czynności powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, następującej bezpośrednio po wyłonieniu tej osoby wskutek konkursu, a więc na podstawie art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty. Taka osoba bez wątplenia ma roszczenie o powierzenie stanowiska dyrektora szkoły przed sądem pracy, co wynika m.in. z kategorycznego brzmienia art. 36a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, iż kandydatowi wyłonionemu wskutek konkursu nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, na okres 5 lat lub okres krótszy (zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2008 r. III PK 10/08, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 284). W przedmiotowej sprawie taki przypadek nie zachodzi. Nadto B. N. nie wystąpiła z powództwem o powierzenie jej stanowiska dyrektora na okres dalszych 5 lat.

Zasadniczy problem, wyłaniający się z przywołanych regulacji, ma związek z oceną charakteru prawnego czynności, polegającej na powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły na dalszy okres, czyli oceny, czy owo powierzenie ma charakter czynności z zakresu prawa publicznego, czy też jest zdarzeniem o innym charakterze, a w konsekwencji, w jakim postępowaniu czynność ta może być kwestionowana. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną skłania się do zapatrywań w przedmiocie swoistego dualizmu postępowania odwoławczego od czynności statuujących zajmowanie stanowiska dyrektora w szkole, wyrażonych przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 lipca 2011 r., I PK 23/11 (OSNP 2012 nr 19-20, poz. 236). Wprawdzie analiza prawna tam dokonana dotyczy charakteru czynności odwołania dyrektora szkoły, ale znaczenie sformułowanych zapatrywań jest szersze. Uznać bowiem należy, że skierowanie aktu odwołania (czy też powierzenia stanowiska dyrektora) do konkretnej osoby nie stanowi o jego prywatno-prawnym charakterze, skoro obsada stanowiska dyrektora jest formą zarządzania szkołą publiczną, co z kolei wchodzi w zakres administracji publicznej. Akt taki wywołuje oczywiście również skutki w sferze prawa pracy, co oznacza, że dyrektor może wystąpić o ochronę własnego interesu prawnego przed sądem pracy. Ten kierunek wykładni znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, poczynając od uchwały siedmiu sędziów z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96 (ONSA 1997 nr 2,

poz. 48). Znalazł on także rozwinięcie w motywach wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02 (OTK-A 2003 nr 9, poz. 100), dotyczącym konstytucyjności zakresu nadzoru nad gminą w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wyrokiem tym Trybunał wyjaśnił wiele wątpliwości co do charakteru nadzoru nad działalnością samorządu gminnego, w sprawie z zakresu prawa pracy. Stwierdził, że jeśli wola organu gminy otrzymała formę prawną aktu opartego na przepisach prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtującego również inne skutki prawne, akt ten podlega nadzorowi administracyjnemu, który służy badaniu prawidłowości danego aktu administracji w celu zapewnienia zgodności z prawem tak w interesie państwa, jak i osób zainteresowanych, podczas gdy sądowa kontrola uruchamiana jest przez osoby zainteresowane jedynie w celu ochrony ich praw. Sądowa ochrona poczyniła organów gminy przed sądem administracyjnym nie oznacza utraty przez inne podmioty prawa do obrony ich interesów przed innymi sądami. Z kolei ograniczenie kontroli omawianych aktów administracji tylko do postępowania przed sądami powszechnymi także nie byłoby właściwe, gdyż oznaczałoby drastyczne ograniczenie nadzoru państwa nad samorządem. Ostatecznie Trybunał, dostrzegając problem dualizmu orzekania przez sąd administracyjny i powszechny, przystał na ów dualizm i stwierdził, że skoro była możliwość skorzystania z uprawnień nadzorczych, to właściwym w sprawie stał się sąd administracyjny. Sumując, dyrektor szkoły może w praktyce skorzystać z dwóch trybów - z drogi administracyjnej oraz dochodzenia od jednostki samorządu terytorialnego odszkodowania na podstawie przepisów prawa cywilnego za szkodę wyrządzoną przed wydanie decyzji niezgodnej z prawem, jak też z drogi dochodzenia swych roszczeń pracowniczych przed sądem pracy. Taki kierunek wykładni znalazł potwierdzenie również wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 r., II PK 95/12 (OSNP 2013 nr 19-20, poz. 221). Podobne uprawnienia ma dyrektor wyłoniony wskutek konkursu, kwestionujący zarządzenie o niepowierzeniu mu stanowiska lub o skróceniu kadencji.

Zauważyć jednak należy, że czynność powierzenia powódce stanowiska dyrektora na jeden rok nie została dokonana na podstawie art. 36a ust. 13 ustawy o systemie oświaty, lecz na podstawie ust. 14 tego przepisu. Zgodnie z treścią owego

ust. 14 - po upływie okresu, o którym mowa w ust. 13, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejne okresy wymienione w ust. 13. Niespornie szkoła pozwana nie jest szkołą lub placówką artystyczną ani inną placówką wymienioną w art. 2 pkt 7 ustawy. Organ prowadzący, wydając w sprawie powódki zarządzenie w trybie ust. 14, obowiązany był zasięgnąć opinii rady szkoły i rady pedagogicznej oraz dokonać uzgodnienia z kuratorem oświaty. Uzgodnienie, w rozumieniu tego przepisu, oznacza uzyskanie zgody organu nadzoru pedagogicznego zarówno na możliwość przedłużenia powierzenia stanowiska dyrektorowi, jak i na okres, na jaki powierzenie to ma nastąpić. Różnica pomiędzy obydwojema trybami powierzenia stanowiska dyrektora jest dość gruntowna. O ile w przypadku aktu podejmowanego na podstawie art. 36a ust. 13 ustawy, czyli powierzenia stanowiska po przeprowadzonym konkursie, organ prowadzący nie ma obowiązku uzgadniania powierzenia stanowiska z organem nadzoru pedagogicznego, o tyle obowiązek ten ma kategorię charakteru, gdy organ prowadzący zamierza przedłużyć to powierzenie na dalszy okres. Jak wyłożył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., I OSK 1436/09 (LEX nr 595143) - i z czym należy się zgodzić - ponieważ uzgodnienie ma charakter wiążący, wobec nieuzyskania wymaganej zgody organ prowadzący nie ma uprawnienia do przedłużenia powierzenia stanowiska dyrektora na kolejny okres. Skoro organ prowadzący uzyskać ma zgodę na przedłużenie, to występując do kuratora oświaty powinien uzasadnić swój wniosek, podobnie jak kurator oświaty powinien przedstawić uzasadnienie swojego stanowiska, gdyż zarówno brak zgody kuratora może być zaskarżony przez organ prowadzący w postępowaniu administracyjnym, jak i zarządzenie organu prowadzącego poddaje się zaskarżeniu z powodu niezgodności z prawem, poprzez rozstrzygnięcie nadzorcze z mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a następnie tryb skargowy w postępowaniu administracyjnym. W rozpatrywanym przypadku żadna z tych procedur odwoławczych nie została uruchomiona, organ prowadzący uzasadnił swój zamiar

przedłużenia powódce powierzenia stanowiska dyrektora na jeden rok i uzyskał na to zgodę organu nadzoru pedagogicznego.

W zakresie oceny czynności powierzenia stanowiska z mocy art. 36a ust. 13 ustawy ma swych zwolenników pogląd, że po zakończeniu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, który kończy się z chwilą wyłonienia kandydata, nie ma już podstaw do podejmowania czynności z zakresu administracji publicznej, lecz tylko z zakresu prawa pracy, a więc po zakończeniu postępowania konkursowego powierzenie stanowiska dyrektora szkoły ma charakter czynności z zakresu prawa pracy i nie odbywa się w sferze czynności z zakresu administracji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2006 r., I OSK 1373/05, LEX nr 194878). W sytuacji opisanej w art. 36a ust. 14 ustawy nie chodzi jednak dyrektora szkoły, który po upływie kadencji wyłoniony został na następną, lecz o tego dyrektora, któremu skończyła się kadencja i organ prowadzący decyduje o przedłużeniu mu powierzenia, po uzyskaniu zgody kuratora oświaty, przy czym organ prowadzący szkołę wnieść może skargę do sądu administracyjnego na brak zgody kuratora oświaty. Zdaniem Sądu Najwyższego, ta szczególna procedura wymagająca uzgodnienia pomiędzy dwoma organami przesądza, że przedłużenie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na dalszy okres na podstawie art. 36a ust. 14 ustawy o systemie oświaty ma charakter kompetencji władczej, związanej z wykonywaniem publicznoprawnych zadań w zakresie oświaty, określonych w przepisach o charakterze publicznoprawnym. Czynność ta dodatkowo wywołuje skutki w sferze prawa pracy.

Rozpoznanie sprawy w granicach skargi kasacyjnej wymaga odpowiedzi na pytanie o zakres badania czynności administracyjnoprawnej w sprawie z zakresu prawa pracy z powództwa dyrektora o odszkodowanie od pracodawcy, skoro zgodność z prawem tej czynności nie była badana w postępowaniu administracyjnym. To z kolei łączy się z problemem stawianym w skardze jako zasadniczy, a mianowicie, czy zarządzenie skierowane do dyrektora o przedłużeniu powierzenia stanowiska powinno zawierać uzasadnienie i czy ewentualna wada, w postaci braku uzasadnienia, poddaje się ocenie w sprawie pracowniczej, a nadto czy okoliczności wskazane przez organ prowadzący kuratorowi oświaty w

uzasadnieniu wniosku o przedłużenie powierzenia stanowiska dyrektora podlegają merytorycznej ocenie w sprawie pracownika o odszkodowanie od pracodawcy.

Z treści przytoczonych ust. 13 oraz 14 art. 36a ustawy o systemie oświaty wynikają istotne różnice. Przepis art. 36a ust. 13 określa jako zasadę powierzenie stanowiska dyrektora szkoły na okres 5 lat, a jako wyjątek skrócenie tej kadencji. Przepis art. 36a ust. 14 w istocie nie przewiduje instytucji „skrócenia kadencji” dyrektora, jak sugeruje skarżąca. W ocenie Sądu Najwyższego jest to regulacja szczególna, wprowadzająca „przedłużenie kadencji” dyrektora, a nie jej skrócenie. Dotyczy sytuacji dyrektora szkoły, który był już wyłoniony w drodze konkursu, powierzono mu stanowisko na podstawie art. 36a ust. 13 ustawy i wykonywał on pracę na tym stanowisku przez całą kadencję (pięcioletnią lub skróconą). Przepis ten z punktu widzenia dyrektora szkoły ma charakter swoistego przywileju, polegającego na możliwości przedłużenia okresu zajmowania stanowiska dyrektora na dalszy okres, choć osoba ta nie wygrała kolejnego konkursu. Poza kognicją w rozpatrywanej sprawie pozostają teoretyczne dywagacje, czy taki dotychczasowy dyrektor w ogóle ma roszczenie pracownicze o powierzenie stanowiska dyrektora (złożenie oświadczenia woli) na kolejny okres. Z brzmienia przepisu art. 36a ust. 14 ustawy nie wynika wymóg uzasadnienia dyrektorowi tego zarządzenia. Ustawa w ust. 13 art. 36a obwarowuje decyzję organu prowadzącego o skróceniu kadencji spełnieniem przesłanki „uzasadnionego przypadku”. Natomiast w ust. 14 art. 36a ustawy przewidziana została szczególna procedura, po zrealizowaniu której organ prowadzący może przedłużać powierzenie stanowiska „na kolejne okresy wymienione w ust. 13”. Odesłanie do ust. 13 dotyczy więc tylko określenia długości owych okresów, a nie zasad powierzania stanowiska przewidzianych w ust. 13, gdyż ust. 14 zawiera zasady odrębne i nie posługuje się już pojęciem „uzasadnionego przypadku”. Logiczne powiązanie tych norm, zawartych w jednej jednostce redakcyjnej prowadzi do konkluzji, że uzasadnienie istnienia owego przypadku powinno być zawarte w wystąpieniu organu prowadzącego do kuratora oświaty, jak też kurator powinien swe stanowisko uzasadnić w ramach procedury uzgodnienia, przewidzianej w ust. 14, lecz badanie spełnienia tego wymogu podlega kontroli w postępowaniu administracyjnym.

W ocenie Sądu Najwyższego, żaden przepis prawa pracy lub inny stosujący się do sfery prawa pracy nie wprowadza wymogu uzasadnienia dyrektorowi zarządzenia o dalszym powierzeniu stanowiska, jako czynności z zakresu prawa pracy. Wadę, w postaci braku uzasadnienia tego zarządzenia, z punktu widzenia zgodności aktu administracyjnego z prawem, dyrektor podnosić może w trybie administracyjnym, a sąd pracy w sprawie z powództwa dyrektora przeciwko pracodawcy nie bada wymogów formalnych tego aktu i nie ustala odpowiedzialności cywilnej jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez wydanie zarządzenia nie odpowiadającego prawu. Niezakwestionowanie tego aktu kompetencji władczej samorządu, związanej z wykonywaniem publicznoprawnych zadań w zakresie oświaty, stwarza dla sądu pracy stan istnienia zarządzenia zgodnego z prawem, czyli - jak przyjął Sąd Okręgowy - niewykazanie przesłanki bezprawności, statuującej odpowiedzialność odszkodowawczą pracodawcy.

Od funkcji organów administracji i sądu administracyjnego należy oczywiście odróżnić kompetencję sądu pracy do samodzielnego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie i dla jej potrzeb, o skuteczności danego aktu administracyjnego w sferze stosunków pracowniczych. W tym znaczeniu kwestia prawidłowego powierzenia stanowiska dyrektora stanowi zagadnienie wstępne w sprawie o odszkodowanie w związku z powierzeniem stanowiska tylko na jeden rok. Czynność powierzenia stanowiska dyrektora szkoły skutkuje nawiązaniem (zmianą treści) stosunku pracy, a więc w tym znaczeniu jest to czynność z zakresu prawa pracy. W rozpatrywanej sprawie oba Sądy nie poprzestały tylko na stwierdzeniu, że nie wykazano w stosownym postępowaniu administracyjnym wadliwości zarządzenia o powierzeniu stanowiska. Sąd Okręgowy powielił bowiem ustalenia Sądu pierwszej instancji, dokonane na podstawie dowodów z dokumentów, iż przedłużenie powódce powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na jeden rok było uzasadnione potrzebą wyrównania kadencji dyrektorów w szkołach gminy. Taką przyczynę organ prowadzący wskazał kuratorowi oświaty w piśmie z dnia 7 lutego 2011 r., nadto kolejny konkurs na stanowisko dyrektora pozwanej szkoły został przeprowadzony w dniu 28 lutego 2011 r., a zatem powódka faktycznie miała powierzone stanowisko

na okres do czasu wyłonienia kandydata w drodze nowego konkursu, co pozwala uznać powierzenie stanowiska na jeden rok za uzasadniony przypadek.

Zupełnie chybione są zarzuty skarżącej, jakoby strona pozwana nie wywiązała się z ciężaru udowodnienia okoliczności, z których wywodziła skutki prawne, a Sądy nie rozpoznały istoty sprawy, przez brak bardziej szczegółowego postępowania dowodowego na okoliczność zasadności przyczyn „skrócenia kadencji”. Powtórzyć należy, że powódce nie skrócono kadencji, jako dyrektorowi wyłoniemu z konkursu, ale przedłużono powierzenie stanowiska o jeden rok po zakończeniu kadencji, z zachowaniem procedury wymaganej przepisem art. 36a ust. 14 ustawy o systemie oświaty. B. N. nie wykazała w drodze postępowania administracyjnego, że czynność ta nie była zgodna z prawem, a przedłużenie powierzenia stanowiska, rozpatrywane wyłącznie jako czynność z zakresu prawa pracy, nie wymaga dla swej ważności przedstawienia pracownikowi uzasadnienia. Nadto Sąd Okręgowy ustalił, że powierzenie stanowiska powódce na jeden rok stanowiło uzasadniony przypadek, w kontekście przyczyny wskazanej w uzasadnieniu wniosku organu prowadzącego do kuratora oświaty i wobec zgody organu nadzoru pedagogicznego na owo przedłużenie słusznie Sąd uznał, że nie zachodzi potrzeba pogłębiania ustaleń, co do zasadności tego uzgodnienia, dokonanego przez dwa uprawnione organy we właściwym trybie. Roszczenie Barbary Nawrockiej nie mogło być zatem uwzględnione z powodu braku przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, przy czym w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutu naruszenia jakiegokolwiek przepisu prawa materialnego (deliktu), z którego powódka dochodziła odszkodowania. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., zaś o kosztach postępowania kasacyjnego - na zasadzie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 99 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.