

**Wyrok z dnia 4 października 1996 r.
III ARN 51/96**

Wicekuratorowi oświaty, jako terenowemu organowi rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję odwołującą go ze stanowiska.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel i NSA: Jerzy Sulimierski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 października 1996 r. sprawy ze skargi Zbigniewa B. na decyzję Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 sierpnia 1995 r. [...] w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy z wicekuratorem oświaty, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Pracy i Polityki Socjalnej [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 1995 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i odrzucił skargę

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

Minister Edukacji Narodowej pismem z dnia 19 sierpnia 1995 r. [...] odwołał z dniem 31 sierpnia 1995 r. mgr. Zbigniewa B. ze stanowiska Wicekuratora Oświaty w O. z jednoczesnym stwierdzeniem, że rozwiązanie stosunku pracy nastąpi z dniem 30 listopada 1995 r. W piśmie tym Minister wskazał jako podstawę odwołania przepis art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) oraz art. 70 § 1 i 2 kodeksu pracy. Z akt sprawy wynika, że odwołanie Zbigniewa B. nastąpiło na skutek wniosku Kuratora Oświaty w O. z dnia 24 lipca 1995 r., skierowanego do Ministra Edukacji Narodowej. W uzasadnieniu tego wniosku Kurator Oświaty ocenił jako niedostateczne wykonywanie obowiązków przez Zbigniewa B. w zakresie koordynacji, skuteczności i bieżącej kontroli funkcjonowania nadzoru pedagogicznego, sprawowanego przez merytoryczne wydziały Kuratorium Oświaty w O. Powołał się nadto na wyniki kontroli przeprowadzonych w Kuratorium Oświaty przez MEN, NIK i Sejmik Samorządowy.

Zbigniew B. złożył skargę na powyższą decyzję Ministra Edukacji Narodowej, której zarzucił niezgodność z prawem, a w szczególności z przepisami: art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) oraz art. 38 § 1 i 2 KP. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności wymienionej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA. W uzasadnieniu skargi Zbigniew B. zwrócił uwagę na to, że jako urzędnik państwowy mianowany nie otrzymał ujemnych ocen kwalifikacyjnych, a ponadto Minister nie powiadomił organizacji związkowej o zamiarze wypowiedzenia stosunku pracy skarżącemu.

Minister Edukacji Narodowej wniósł o odrzucenie skargi, jako niedopuszczalnej, a ponadto podniósł, że skarga jest merytorycznie nieuzasadniona. Skarżący był powołany na stanowisko wicekuratora oświaty pismem z dnia 25 czerwca 1992 r. nie na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, lecz na zasadzie

art. 30 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i art. 70 § 1 i 2 KP. Pracodawca nie zawiadomił organizacji związkowej o zamiarze rozwiązania stosunku pracy ze skarżącym, gdyż w Kuratorium Oświaty nie działają żadne struktury związkowe.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 21 grudnia 1995 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy z wicekuratorem oświaty Zbigniewem B. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wymieniony, jako podstawa rozwiązania stosunku pracy z wicekuratorem oświaty, art. 30 ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest przepisem kompetencyjnym, bowiem określa kto może powołać lub odwołać z funkcji takiego urzędnika. Charakter stosunku pracy wicekuratora oświaty określa §3 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz. U. Nr 39, poz. 257 ze zm.) stanowiąc, że jest on urzędnikiem państwowym mianowanym. Oznacza to - zdaniem NSA - że z wicekuratorem oświaty można rozwiązać stosunek pracy tylko w drodze decyzji, która musi być uzasadniona zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 107 § 3 KPA. Stosunek pracy z wicekuratorem nie opiera się na powołaniu w rozumieniu art. 68 i nast. KP. NSA uważa, że bez znaczenia prawnego jest nazwanie mianowania powołaniem, a wypowiedzenia - odwołaniem, gdyż istotne znaczenie ma treść stosunku prawnego, a nie jego nazwa. Rozwiązanie stosunku pracy ze skarżącym pracownikiem mianowanym nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 107 KPA bez wskazania właściwej podstawy materialnoprawnej. Dlatego na podstawie art. 267 § 5 pkt 3 KPA i art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) Sąd uchylił zaskarżoną decyzję.

Powyższy wyrok zaskarżył Minister Pracy i Polityki Socjalnej. W rewizji nadzwyczajnej Minister zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) i art. 70 § 2 KP oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Wnoszący rewizję nadzwyczajną wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie skargi.

Rozpatrując rewizję nadzwyczajną Sąd Najwyższy wziął pod uwagę co następuje:

Przepis art. 99 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) wprowadził zmianę między innymi w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej (Dz. U. Nr 33, poz. 178 i z 1990 r., Nr 65, poz. 385) przez dodanie nowego przepisu pod lit. d. Z brzmienia tego przepisu wynika, że kurator oświaty jest "terenowym organem rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty".

Z mocy art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) nie stosuje się przepisów tej ustawy dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy wobec osób powołanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej w trybie określonym w przepisach szczególnych.

Takim przepisem szczególnym jest art. 30 wymienionej ustawy o systemie oświaty. Z treści art. 30 ust. 4 tej ustawy wynika, że wicekuratorów oświaty powołuje i odwołuje Minister Edukacji Narodowej na wniosek kuratora oświaty. Ustawa o systemie oświaty nie określa bliżej takich pojęć jak "powołanie" i "odwołanie". W związku z tym należy uznać, że jest to powołanie i odwołanie w znaczeniu uregulowanym w przepisach art. 68 i następnych kodeksu pracy, które nadają stosunkowi pracy na podstawie powołania określoną treść. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie ma podstaw do tego, aby przepis art. 30 ust. 4 ustawy o systemie oświaty sprowadzać do roli przepisu kompetencyjnego, określającego wyłącznie podmiot "powołujący" i "odwołujący" z funkcji w oderwaniu od normatywnej treści stosunku pracy na podstawie powołania. Przepis ten określa bowiem nie tylko podmiot kreujący stosunek pracy, ale także tryb nawiązania tego stosunku i odwołania ze stanowiska. Naczelny Sąd Administracyjny powołując się na nie zsynchronizowany z nową regulacją ustawową przepis § 3 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz. U. Nr 39, poz. 257 ze zm.) nie dostrzegł zasadniczej zmiany stanu prawnego, jaka nastąpiła w 1991 r. Do tego czasu tryb powoływania i odwoływania kuratorów i wicekuratorów oświaty nie był uregulowany w przepisach szczególnych o systemie oświaty. Ponadto kuratorzy oświaty nie mieli, w stanie prawnym obowiązującym do wejścia w życie ustawy o systemie oświaty, statusu organów administracji państwowej. Byli oni urzędnikami państwowymi mianowanymi, zgodnie z wymienionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1982 r. Z chwilą dokonania istotnej zmiany ustawowej, regulującej w sposób szczególny powoływanie i odwoływanie kuratorów i wicekuratorów, należało uznać, że od daty wejścia w życie ustawy o systemie oświaty nie można stosować do osób powołanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej (Dz. U. Nr 19, poz. 132). Ponadto należało zwrócić uwagę na to, że przepis aktu wykonawczego do ustawy ma w hierarchicznym systemie aktów normatywnych niższą rangę. W razie zbiegu jednocześnie obowiązujących norm różnej rangi pierwszeństwo w zastosowaniu ma norma ustawowa przed przepisem podustawowego aktu normatywnego. Dlatego nie można nadal stosunku pracy wicekuratora oświaty traktować, jako stosunku pracy z nominacji, skoro art. 30 ust. 1 wymienionej ustawy o systemie oświaty w zakresie kreowania i rozwiązania tego stosunku pracy określa go jako stosunek pracy z powołania i w konsekwencji zalicza to stanowisko do terenowych organów administracji specjalnej do spraw oświaty (art. 99 pkt 2 ustawy o systemie oświaty). Zgodnie z art. 62 Konstytucji RP sędziowie są związani ustawą. W razie stwierdzenia niezgodności podustawowego aktu normatywnego z ustawą mają obowiązek odmówić zastosowania w indywidualnej sprawie przepisu niezgodnego z ustawą.

Jednakże NSA nie zwrócił uwagi na powyższe zagadnienie, co z naruszeniem art. 45 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych doprowadziło do błędnej oceny charakteru prawnego stosunku pracy wicekuratora oświaty i uznania kompetencji NSA do rozpoznania sprawy co do jej istoty w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy. Przepis ten stanowi, że przepisów tej ustawy dotyczących nawiązania i rozwiązywania

stosunku pracy nie stosuje się do osób powołanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej. W związku z tym osobom, których stosunek pracy oparty jest na powołaniu, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego od decyzji w sprawie wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, jaka z mocy art. 38 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przysługuje mianowanym pracownikom urzędów państwowych. W tym świetle okazuje się, że wicekuratorowi oświaty nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję odwołującą go ze stanowiska. Skoro od decyzji odwołującej ze stanowiska wicekuratora oświaty nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego i sąd ten nie był właściwy do rozpoznania sprawy, to z mocy art. 204 § 1 KPA obowiązany był odrzucić skargę jako niedopuszczalną, a nie rozpoznawać sprawę co do jej istoty. Powyższe wywody wskazują na to, że zarzuty rewizji nadzwyczajnej o rażącym naruszeniu przepisów prawa w niej wymienionych są trafne i uzasadnione.

W ocenie Sądu Najwyższego zaskarżony wyrok narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ podważa ustawowe prawo naczelnego organu administracji państwowej, tzn. Ministra Edukacji, do doboru odpowiednich według swej oceny osób na nadzorowane przez niego stanowiska terenowego organu administracji specjalnej, jakim jest wicekurator oświaty. Z tego względu wniesienie rewizji nadzwyczajnej po upływie sześciu miesięcy od uprawomocnienia się zaskarżonego wyroku, nie stoi na przeszkodzie jej uwzględnieniu zgodnie z art. 421 § 2 KPC.

Mając to wszystko na uwadze Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że na zasadzie art. 422 § 1 KPC należy uwzględnić rewizję nadzwyczajną i odrzucić skargę.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====