

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 29 czerwca 2006 r.

III PZP 1/06

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel (sprawozdawca, uzasadnienie).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 29 czerwca 2006 r. sprawy z powództwa Jana L. przeciwko Szefowi Służby Cywilnej o unieważnienie konkursu na stanowisko zastępcy dyrektora Wydziału Polityki Społecznej w L. Urzędzie Wojewódzkim w L., na skutek zagadnienia prawnego przekazanego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III PK 40/05,

„Czy do rozpoznania sporu o naruszenie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), dotyczących przeprowadzenia konkursu w celu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 41-49), właściwy jest sąd administracyjny (art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), czy sąd pracy (art. 7 powołanej wyżej ustawy o służbie cywilnej oraz art. 476 § 1 pkt 1 w związku z art. 1 i 2 § 1 k.p.c.) ?”

p o d j ą ł uchwałę:

W sprawie, której przedmiotem jest żądanie ponownego przeprowadzenia konkursu w celu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 41 - 47 i art. 49 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.), droga sądowa przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna (art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c.).

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 12 stycznia 2006 r., III PK 40/05, Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym na podstawie art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. odroczył wydanie orzeczenia i przekazał powiększonemu składowi Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w rozumieniu art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.: „czy do rozpoznania sporu o naruszenie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), dotyczących przeprowadzenia konkursu w celu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 41-49), właściwy jest sąd administracyjny (art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), czy sąd pracy (art. 7 powołanej wyżej ustawy o służbie cywilnej oraz art. 476 § 1 pkt 1 w związku z art. 1 i 2 § 1 k.p.c.)”.

Zagadnienie to powstało w następującym stanie faktycznym i prawnym. Pozwem z 15 września 2004 r. przeciwko Urzędowi Służby Cywilnej, Szefowi Służby Cywilnej, Jan L. wniósł o: (1) uchylenie rozstrzygnięcia Zespołu Konkursowego przeprowadzającego konkurs na stanowisko zastępcy dyrektora Wydziału Polityki Społecznej w L. Urzędzie Wojewódzkim w L. i wytypowanie go, jako zdecydowanie najlepszego kandydata, na przedmiotowe stanowisko lub (2) o unieważnienie konkursu i ponowne jego przeprowadzenie z udziałem dotychczas zakwalifikowanych kandydatów albo (3) o wypłacenie przez pozwanego, tj. budżet państwa, na rzecz powoda odszkodowania w wysokości 184.400 zł w przypadku obsadzenia stanowiska, którego konkurs dotyczył.

Postanowieniem z 29 września 2004 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie przekazał sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie według właściwości. W uzasadnieniu Sąd Rejonowy wskazał, że postępowanie konkursowe składa się z dwóch etapów, z których pierwszy wiąże się z ustaleniem uprawnienia do mianowania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, drugi zaś z mianowaniem na to stanowisko. Konkurs poprzedza powstanie stosunku pracy i kończy się ustaleniem jego wyników. Dla osób niewyłonionych jako kandydaci na dane stanowisko ustalenie wyników ma charakter ostatecznego załatwienia sprawy w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., decyzja ta przesądza bowiem o ich prawie do mianowania na stanowisko. Nie można więc twierdzić, że roszczenia związane z postępowaniem konkursowym należą do stosunków z zakresu prawa pracy (art. 7

ust. 2 ustawy o służbie cywilnej). Konkurs nie toczy się bowiem o zmianę stanowiska w ramach istniejącego stosunku pracy, co wynika choćby stąd, że o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą się również ubiegać osoby niebędące urzędnikami tej służby (art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej). Ponadto prawo pracy jest kompleksową dziedziną prawa, w której przewijają się elementy publiczno i prywatnoprawne. Ustawa o służbie cywilnej kwestie kształtowania stosunku pracy pozostawia w przeważającej mierze władzy publicznej reprezentowanej przez Szefa Służby Cywilnej, występującego w interesie publicznym, a nie w interesie jednostkowego pracodawcy (art. 1 ustawy o służbie cywilnej). Uprawnienia i obowiązki osób ubiegających się o stanowiska w służbie cywilnej, jak również kwestie związane z rozstrzygnięciem konkursu, należą do materii prawa administracyjnego. Decyzje podejmowane w tym zakresie kształtują w sposób indywidualny sytuację prawną tych podmiotów. Rozstrzygnięcie konkursu jest jednostronnym i władczym oświadczeniem woli organu administracyjnego. Charakteryzuje je także dwuinstancyjność, ponieważ od wyniku konkursu przysługuje odwołanie do Szefa Służby Cywilnej (art. 45 ustawy o służbie cywilnej). Ponadto wszystkie kompetencje Szefa Służby Cywilnej, jako centralnego organu administracji rządowej (art. 8 ust. 1 ustawy), są kompetencjami organu administracyjnego. W rezultacie decyzja Szefa Służby Cywilnej dotycząca konkursu jest decyzją administracyjną, a w konsekwencji służy od niej droga odwoławcza regulowana przez prawo administracyjne. Wobec powyższego należało uznać, że droga sądowa w przedmiotowej sprawie jest niedopuszczalna. Jednocześnie, z uwagi na treść art. 13 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270) i zgodnie z art. 464 § 1 k.p.c., zasadne było przekazanie sprawy do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożył Szef Służby Cywilnej zaskarżając je w całości i wnosząc o jego uchylenie.

Postanowieniem z 2 grudnia 2004 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie uchylił zaskarżone postanowienie w części dotyczącej przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie żądania zasądzenia na rzecz powoda odszkodowania w przypadku obsadzenia stanowiska zastępcy dyrektora Wydziału Polityki Społecznej w L. Urzędzie Wojewódzkim w L., a w pozostałej części zażalenie oddalił.

Sąd Okręgowy podzielił w pełni stanowisko Sądu Rejonowego w kwestii sądowo-administracyjnego charakteru rozpoznawanej sprawy. Sąd podkreślił, że nie ma podstaw prawnych do uznania, że w zakresie przeprowadzania konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, Szef Służby Cywilnej działa jako pracodawca, a nie jako organ administracji. Natomiast w części dotyczącej przekazania roszczenia o odszkodowanie do sądu administracyjnego zażalenie okazało się zasadne. Jest to bowiem roszczenie majątkowe, którego zasadność może być oceniona wyłącznie przez sąd powszechny, a przekazanie sprawy sądowi administracyjnemu w tym zakresie skutkowałoby brakiem możliwości zaspokojenia.

W kasacji od powyższego postanowienia pozwany zarzucił naruszenie przez Sąd Okręgowy prawa materialnego: art. 7 ustawy o służbie cywilnej przez jego błędną wykładnię i odmowę zastosowania oraz naruszenie przepisów postępowania: art. 1, 2 i 476 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., mające istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarżący wniósł o uchylenie postanowienia oraz poprzedzającego je postanowienia Sądu Rejonowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Ponadto wniósł o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania kasacyjnego.

Wniosek o przyjęcie kasacji do rozpoznania pozwany uzasadnił występowaniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, dotyczącego charakteru czynności podejmowanych przez zespół konkursowy w postępowaniu mającym na celu obsadę wyższego stanowiska w służbie cywilnej, a w konsekwencji ustalenia dla tej sprawy właściwej drogi sądowej w świetle art. 476 § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 2 § 1 k.p.c., a także potrzebą wykładni art. 7 ustawy o służbie cywilnej. Wnoszący kasację wskazał, że na gruncie tego przepisu oraz poprzednio obowiązującego art. 82 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.), zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i w doktrynie prawa ujawniły się istotne rozbieżności co do rozstrzygnięcia podniesionej kwestii prawnej i wykładni wskazanych przepisów.

Odnosnie do zarzutu naruszenia w zaskarżonym wyroku art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej wnoszący kasację uznał, że stanowisko Sądu Okręgowego, iż przepis ten poddaje kognicji sądów pracy wyłącznie sprawy o roszczenia ze stosunku pracy, tj. począwszy od nawiązania stosunku, jest nie do zaakceptowania. Co prawda redakcja art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej może nasuwać wątpliwości co do zakresu spraw objętych właściwością sądów powszechnych, nie można jednak

przy jego interpretacji poprzestać na wykładni gramatycznej, ale należy skorzystać z wykładni systemowej i celowościowej. Ustawodawca, wprowadzając zasadę konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, uregulował tę materię w sposób kompleksowy i jednolity. Mając na uwadze tę zasadę, nie można tracić z oczu celu, dla którego jest przeprowadzany konkurs. Jest to bowiem sposób (droga) nawiązania stosunku pracy na stanowisku dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach administracji rządowej (art. 41 i 48 ustawy o służbie cywilnej). O te stanowiska mogą się ubiegać urzędnicy służby cywilnej, a więc osoby zatrudnione na podstawie mianowania w korpusie służby cywilnej, mające status pracowniczy (art. 4 ustawy). Zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extentendae*, nie mogą łamać tej reguły wyjątki uczynione w art. 42 ust. 2 i 3 oraz w przejściowym art. 144 ustawy o służbie cywilnej. Wynika stąd, że czynności podejmowane w konkursie mają charakter czynności z zakresu prawa pracy, co daje podstawę do zakwalifikowania sporu powstałego na ich tle jako sprawy związanej ze stosunkiem pracy. Skarżący zwraca również uwagę na to, że w ustawie brak jest wskazania innych sądów właściwych dla oceny czynności podejmowanych w toku konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej. W tej sytuacji wykładni art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej należy dokonywać w zgodzie z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wynikającym z niego domniemaniem właściwości sądów powszechnych. Z przepisu tego wynika, że wskazanie właściwości innego sądu, aniżeli sąd powszechny wymaga ustawowego zastrzeżenia. W przeciwnym razie zawsze właściwy będzie sąd powszechny. Za takim wnioskiem przemawia również, zdaniem pozwanego, analogia z konkursami organizowanymi na podstawie art. 36a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i dotyczące ich orzecznictwo Sądu Najwyższego (postanowienie z 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/01, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 282 oraz zdanie odrębne w sprawie z 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99, OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 779) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie z 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00). Podstawę do rozpoznania przez sąd powszechny niniejszej sprawy stanowi więc art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej. Ponadto, gdyby nawet tego przepisu nie było, to i tak sąd pracy, z uwagi na art. 262 k.p. stosowany poprzez art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, a także art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c., byłby właściwy do rozpoznania tej sprawy.

W uzasadnieniu zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania skarżący podniósł, że w myśl art. 1 k.p.c., sprawą cywilną jest także sprawa ze sto-

sunków z zakresu prawa pracy. Ustawa o służbie cywilnej stanowi akt normatywny należący do szeroko rozumianego prawa pracy, co w konsekwencji otwiera drogę do rozpoznania spraw powstałych na jej tle, przez sąd powszechny na podstawie art. 2 § 1 k.p.c. Zgodnie zaś z art. 476 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. powinno to nastąpić w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W myśl art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c. przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się sprawy o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, spór z zakresu prawa pracy nie toczy się wyłącznie pomiędzy stronami stosunku pracy. Zgodnie z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie, w takich sprawach bierną legitymację mogą mieć także inne podmioty, jeżeli ich uprawnienia lub powinności stanowią pochodną praw i obowiązków pracodawcy (A. Kijowski [w:], T. Zieliński [red.], Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2000, s. 1087). Przyjęcie w ustawie o służbie cywilnej konkursowego modelu obsady stanowisk w administracji publicznej, służące zapewnieniu obywatelom równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), spowodowało przeniesienie części kompetencji kierowników urzędów na jeden organ - Szefa Służby Cywilnej. Nie zmieniło to jednak charakteru tych czynności, które w zdecydowanej części mają charakter czynności z zakresu prawa pracy. Spory o roszczenia ze stosunków poprzedzających nawiązanie stosunku pracy powinny być zaś rozpoznawane przez sądy powszechne - sądy pracy (tak: A. Kijowski, jw.). O ile nawet Sąd Okręgowy mógł mieć wątpliwości co do zastosowania w tej sprawie art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c., to o przyjęciu sprawy do rozpoznania ostatecznie powinien przesądzać pkt 2 tego paragrafu. Sprawą z zakresu prawa pracy jest także sprawa o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy. Takim odrębnym przepisem w tej sprawie, zapewniającym przejście na grunt procesu cywilnego jest art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Odmowa zastosowania wskazanych norm procesowych przez Sąd Okręgowy miała istotny wpływ na wynik sprawy, prowadząc w konsekwencji do zamknięcia stronie pozwanej prawa do obrony przed właściwym sądem (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Sąd Najwyższy w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne zważył, co następuje:

Kwalifikacja prawna sporów powstających w związku z postępowaniem konkursowym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej w celu wyłonienia kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej lub innymi podobnymi postępowaniami poprzedzającymi nawiązanie stosunku pracy w administracji publicznej jest źródłem poważnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie prawa. Podstawowe znaczenie ma zwłaszcza kwestia, czy do rozpoznania tego rodzaju spraw właściwy jest sąd pracy, czy sąd administracyjny.

Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej organizacja i prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej oraz prowadzenie konkursów na wyższe stanowiska w tej służbie należy do Szefa Służby Cywilnej (art. 12 ust. 1 pkt 5 i 6), który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej w zakresie określonym ustawą, podlegającym Prezesowi Rady Ministrów (art. 8). Szef Służby Cywilnej może tworzyć zespoły i komisje jako organy pomocnicze lub opiniodawczo-doradcze w sprawach należących do zakresu jego działania (art. 12 ust. 3). Szczegółową regulację konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zawiera rozdział 4 (art. 41 - 48) ustawy o służbie cywilnej oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 91, poz. 1028 ze zm.). Między innymi przepisy te powtarzają, wynikającą z powołanych wyżej przepisów ogólnych ustawy, zasadę, że konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przeprowadza Szef Służby Cywilnej i stanowią, że w celu przeprowadzenia konkursu powołuje on zespół konkursowy liczący co najmniej 5 osób (art. 43). Ponadto normują one tryb działania zespołu, przebieg konkursu i czynności podejmowane przez zespół oraz Szefa Służby Cywilnej w związku z konkursem i jego zakończeniem. W szczególności po przeprowadzeniu konkursu zespół ustala wynik konkursu, wskazując najlepszego kandydata lub kandydatów na stanowisko, na które był przeprowadzony konkurs. Przewodniczący zespołu przekazuje dokumentację przebiegu konkursu Szefowi Służby Cywilnej, który w terminie 7 dni od jej otrzymania zawiadamia kandydata na piśmie o wyniku konkursu. W terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia kandydat może złożyć odwołanie od wyniku konkursu do Szefa Służby Cywilnej (§ 13 - 16 rozporządzenia). Stosownie do art. 48 ust. 2 i 3 ustawy, członek korpusu służby cywilnej, który został wyłoniony w drodze konkursu na stanowisko dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, oraz dyrektora wydziału (ko-

mórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim, Szef Służby Cywilnej przenosi na to stanowisko i określa wysokość wynagrodzenia przysługującego na tym stanowisku. Natomiast z osobą niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej wyłonioną w drodze konkursu, o którym mowa w art. 42 ust. 2, dyrektor generalny urzędu zawiera umowę o pracę na czas określony do 3 lat.

W art. 7 ust. 1 ustawa stanowi, że w sprawach wynikających ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu, spory o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W świetle powyższych przepisów zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia przedstawionego zagadnienia prawnego, ma ustalenie, czy postępowanie konkursowe ma charakter czynności z zakresu stosunków prawa pracy (stosunku pracy lub stosunków z nim związanych), czy też należy je uznać za działanie ze sfery administracji publicznej. Z tą kwestią wiążą się pytania o to, czy działania związane z konkursem są w sensie prawnym działaniami pracodawcy (przyszłego pracodawcy osoby ubiegającej się o stanowisko), reprezentowanego w tym zakresie na mocy ustawy przez Szefa Służby Cywilnej, czy też działaniami Szefa Służby Cywilnej podejmowanymi przez niego jako centralny organ administracji rządowej w ramach kompetencji administracyjnych.

Jak wyżej wskazano poglądy w tych kwestiach są zróżnicowane.

Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje zasadniczo jednolite stanowisko, zgodnie z którym postępowanie konkursowe prowadzone na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej zmierzające do wyłonienia kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej (zob.: wyrok NSA z 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00; postanowienie NSA z 9 maja 2001 r., II SA 3381/00; wyrok NSA z 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00; wyrok NSA z 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01 i wyrok NSA z 31 sierpnia 2004, OSK 460/04, LEX nr 156420). Różnice w zapatrywaniach tego Sądu dotyczą głównie kwalifikacji rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu konkursowym przez Szefa Służby Cywilnej (zespół konkursowy). Według niektórych orzeczeń są one decyzjami administracyjnymi (np. wyżej powołane wyroki z 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00 i 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00). Według innych, są to czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień wynikających z przepisów prawa i podlegające obecnie zaskarże-

niu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, po uprzednim wezwaniu Szefa Służby Cywilnej do usunięcia naruszenia prawa (przed 1 stycznia 2004 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie 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.; wyrok NSA z 31 sierpnia 2004, OSK 460/04).

Przedstawione w powyższych orzeczeniach argumenty za uznaniem postępowania konkursowego za postępowanie z zakresu administracji publicznej są zbieżne. W szczególności NSA wskazał, że: (1) Fakt, iż postępowanie konkursowe prowadzone jest na podstawie ustawy, która stanowi pragmatykę pracowniczą zaliczoną do prawa pracy, a podejmowane w niej rozstrzygnięcia związane są ze stosunkiem pracy, nie przesądza o charakterze tego postępowania. Postępowanie to prowadzone jest w celu wyłonienia kandydata na dane stanowisko i jest zamkniętym etapem ustalającym wyniki konkursu. Kolejny zaś etap to powstanie określonego nowego stosunku pracy. Artykuł 7 ustawy o służbie cywilnej stanowi, że w sprawach ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy, a sprawy o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tak więc przepis ten wyraźnie odnosi się do stosunku pracy. Natomiast postępowanie konkursowe nie jest prowadzone w ramach stosunku pracy, a ma jedynie doprowadzić do nawiązania takiego stosunku. (2) Zgodnie z art. 8 ustawy o służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej w zakresie określonym ustawą. Tak więc jego kompetencje są kompetencjami organu administracji publicznej. Tego rodzaju kompetencje ma on również w postępowaniu konkursowym, które kończy się ustaleniem jego wyników. Szef Służby Cywilnej występuje bowiem nie w interesie określonego pracodawcy, ale w interesie publicznym, co wynika z art. 1 ustawy o służbie cywilnej. (3) Skreślenie ust. 3 art. 56 ustawy o służbie cywilnej nie może być odczytane jako wyraz woli ustawodawcy przekazania spraw pracowniczych, do których należy również obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej, do właściwości sądów pracy. Zawarta w tym przepisie możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego dotyczyła decyzji odnoszących się do przeniesienia urzędników służby cywilnej w określonych sytuacjach do innego urzędu, a więc do decyzji ściśle związanych ze stosunkiem pracy, w stosunku do których stosowanie przepisu art. 7

ustawy o służbie cywilnej nie budzi wątpliwości. (4) Prezentowane stanowisko prowadzi do umocnienia pozycji prawnej osoby ubiegającej się o pracę w korpusie służby cywilnej i nadaje realny kształt konstytucyjnej gwarancji dostępu obywatela do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Rozstrzygnięcie o wynikach konkursu może niewątpliwie tego prawa pozbawiać, jako że tylko osoba wygrywająca konkurs na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ma prawo zatrudnienia na tym stanowisku. Lokowanie uprawnień uczestnika konkursu w sferze stosunku pracy pozbawia należytej ochrony sądowej przed arbitralnymi rozstrzygnięciami organu konkursowego, ponieważ osoba ta nie może dochodzić przed sądem pracy roszczenia o nawiązanie stosunku pracy.

Należy dodać, że w orzecznictwie NSA także sprawy dotyczące postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej, ubiegających się o mianowanie (rozdział 3 ustawy o służbie cywilnej), uznaje się za postępowanie z zakresu administracji publicznej (por. postanowienie NSA z 9 maja 2001 r., II SA 3381/00, LEX nr 53779).

Sąd Najwyższy nie wypowiadał się, jak dotąd, wprost w sprawie postępowania konkursowego na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jedynie pośrednio, przez rozpoznanie sprawy, uznał dopuszczalność dochodzenia odszkodowania przez kandydata za szkodę poniesioną w wyniku prowadzonego z naruszeniem prawa postępowania kwalifikacyjnego, normowanego w rozdziale 3 ustawy o służbie cywilnej (wyrok z 4 kwietnia 2002 r., I PKN 978/00, niepublikowany). Istotne dla rozważanej sprawy są jednak orzeczenia tego Sądu dotyczące kognicji sądowej w sprawach dotyczących konkursów na stanowisko dyrektora szkoły publicznej organizowanych przez organy gminy na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.). W postanowieniu z 13 stycznia 2000 r., III RN 123/99 (OSNAPiUS 2000 nr 21, poz. 779), Sąd Najwyższy stwierdził, że 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 o systemie oświaty 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 Na-

czelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy wskazał, że powyższe działania 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 nie mają one 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 Naczelnym Sądzie Administracyjnym. 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). Orzeczenie to nie zapadło jednak jednomyślnie. W zdaniu odrębnym SSN W. Sanetra stwierdził, że pogląd wyrażony w postanowieniu nie jest trafny, gdyż powierzenie stanowiska dyrektora publicznej szkoły jest czynnością z zakresu prawa pracy prowadzącą do nawiązania stosunku pracy. Nie ma więc ona charakteru czynności z zakresu publicznej administracji samorządowej. Czynność ta ma pewne aspekty czynności z zakresu publicznej administracji samorządowej, lecz to, co w niej dominuje, to nawiązanie stosunku pracy na stanowisku dyrektora szkoły w drodze zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika (art. 11 k.p.). Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły jest więc czynnością rodzącą stosunek pracy, a więc czynnością z zakresu prawa pracy (zobowiązaniową) i wobec tego nie może być traktowane jako akt lub czynność z zakresu administracji publicznej. W przeciwnym razie należałoby (konsekwentnie) uważać, że stosunek pracy dyrektora szkoły jest administracyjnym stosunkiem prawnym, do czego nie ma podstaw. Konsekwentnie nie ma też podstaw do tego, by akty (czynności) poprzedzające powierzenie stanowiska dyrektora szkoły (których celem jest doprowadzenie do nawiązania stosunku pracy) traktować jako akty z zakresu administracji publicznej. Mają one na celu doprowadzenie do nawiązania stosunku pracy (stosunku zobowiązaniowego) i wobec tego jako czynności przygotowawcze mają także naturę zobowiązaniową i w następstwie tego nie mogą być uznane za czynności z zakresu administracji publicznej. Stanowisko zbieżne z poglądem wyrażonym w opisanym zdaniu odrębnym zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/01 (OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 282). W tezach tego orzeczenia Sąd Najwyższy wskazał, że: (1) czynności urzędowe podejmowane przez organy gminy

lub z ich umocowania przez powołaną w tym celu komisję konkursową zmierzające do powierzenia stanowiska dyrektora publicznej szkoły podstawowej mają w przeważającej mierze charakter czynności z zakresu prawa pracy, poprzedzających nawiązanie (przekształcenie) zobowiązaniowego stosunku pracy, a spory na tle legalności postępowania konkursowego należą do kategorii spraw o roszczenia związane ze stosunkiem pracy (art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c.); (2) konkurs jako metoda obsadzania kierowniczych stanowisk w służbie publicznej ma obywatelom zapewnić równy dostęp do tej służby (art. 60 Konstytucji RP).

Rozbieżność stanowisk co do charakteru postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych w administracji publicznej występuje także w piśmiennictwie prawa pracy. W szczególności za kognicją sądów administracyjnych w tym zakresie opowiedzieli się T. Kuczyński: Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych, Wrocław 2000, s. 75-85 oraz A. Dubowik: Nowe zasady naboru do służby cywilnej a zasada równego dostępu obywateli do służby publicznej, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2006, nr 2. Odmienne stanowisko zajął natomiast K. Baran: Droga sądowa w sprawach z zakresu prawa pracy członków korpusu służby cywilnej, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2001, nr 10.

Wątpliwości co do określenia sądu właściwego do rozpoznawania spraw związanych z postępowaniem konkursowym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej w celu wyłonienia kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej potęgują także przepisy dotyczące kognicji sądów administracyjnych i sądów powszechnych (oraz Sądu Najwyższego). Są to: - przytoczony już wyżej art. 7 ustawy o służbie cywilnej; - art. 1 k.p.c. (Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych - sprawy cywilne); - art. 2 § 1 k.p.c.: (do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy);

- art. 476 § 1 k.p.c.: Przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się sprawy: 1) o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane, 2) o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy.

Rozważenie relacji między przytoczonymi wyżej przepisami ustaw zwykłych nie pozwala na wyprowadzenie jednoznacznych wniosków odnośnie do właściwości sądu pracy lub sądu administracyjnego w sprawach związanych z postępowaniem konkursowym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. *Prima facie* wykładnia językowa art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej i zasada *lex specialis derogat legi generali* mogłyby przemawiać za ograniczeniem właściwości sądu pracy do spraw ze stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej *sensu stricto*, z wyłączeniem spraw dotyczących postępowania konkursowego, jako dotyczących stosunków poprzedzających nawiązanie stosunku pracy, a zatem zaliczanych do stosunków związanych ze stosunkiem pracy. Należy jednak wziąć pod uwagę, że przepis ten wyraźnie odbiega od szerszego określenia kognicji sądów powszechnych w sprawach ze stosunków prawa pracy statuowanej w art. 1 w związku z art. 2 § 1 k.p.c. i art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c. Ponadto żaden przepis ustawy o służbie cywilnej nie wskazuje na właściwość sądu innego niż sąd powszechny. Co więcej, uchylając ustęp 3 art. 56 (art. 59 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz.1271) z dniem 1 stycznia 2004 r., ustawodawca konsekwentnie usunął z tej ustawy wszystkie przypadki wyraźnego powierzenia rozstrzygania sporów na jej tle przez sądy administracyjne. Wykładnia systemowa przemawiałaby więc za objęciem właściwością sądu pracy także spraw związanych z postępowaniem konkursowym. Taki kierunek wykładni znajduje także wsparcie w dominującej interpretacji art. 177 Konstytucji. W doktrynie art. 177 Konstytucji określa się mianem „swoistego domniemania drogi sądowej”, pozostawiającego ustawodawcy wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym. W braku wyraźnego wskazania, że sądem właściwym jest sąd administracyjny (albo wojskowy), podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego. Jeśli takie wyraźne wskazanie ustawowe istnieje, to sąd powszechny nie może sprawy rozpatrzyć, zaś sąd administracyjny nie może jej rozpatrzenia odmówić. Konstytucyjne uregulowanie przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, bowiem wystarcza brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU 1998 nr 4, poz. 50 i z 9 grudnia 2003, P 9/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 100, a także A. Zieliński: Prawo do sądu a struktura sądownictwa, Państwo i Prawo 2003 nr 4).

Warto wszakże wskazać na możliwość mniej radykalnej wykładni art. 177 Konstytucji, uwzględniającej treść jej art. 184, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Przyjmując, że ustawą w rozumieniu tego przepisu jest także Prawo o ustroju sądów administracyjnych, za sprawy zastrzeżone do właściwości innych sądów w rozumieniu art. 177 Konstytucji należałoby uznać, między innymi, sprawy przypisane sądom administracyjnym przez art. 1 § 1 wymienionej ustawy, zgodnie z którym „Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej”. Ten kierunek interpretacji przenosiłby ciężar odpowiedzi na zagadnienie prawne, na rozstrzygnięcie materialnej kwestii, czy organizowanie i prowadzenie przez Szefa Służby Cywilnej postępowania konkursowego na wyższe stanowiska jest działalnością administracji publicznej, czy też działanie takie ma w przeważającym stopniu charakter czynności z zakresu stosunków pracy.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

I.

1. Pytanie prawne składu trzech sędziów Sądu Najwyższego dotyczy właściwości sądu do rozpoznania sporu „o naruszenie przepisów ustawy dotyczących przeprowadzenia konkursu w celu obsady stanowisk w służbie cywilnej.” Z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego wynika, że w sprawie chodzi tymczasem o następujące alternatywnie określone roszczenia kandydata do służby cywilnej, który nie został wyłoniony w drodze konkursu: 1) uchylenie decyzji zespołu konkursowego i wytypowanie kandydata jako zwycięzcę konkursu, albo 2) unieważnienie konkursu i ponowne jego przeprowadzenie lub 3) odszkodowanie w przypadku obsadzenia stanowiska, którego konkurs dotyczył. W odpowiedzi na powyższe pytanie prawne konieczne jest zatem ograniczenie jej zakresu do problemu właściwości sądu pracy do rozpoznania wyżej określonych roszczeń (z wyjątkiem roszczenia o odszkodowanie), ponieważ niewątpliwie wyjaśnienie skonkretyzowanego i zmodyfikowanego w ten sposób zagadnienia prawnego jest konieczne dla rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy sprawy, na tle której się wyłoniło. Rzeczywistym problemem prawnym w rozpoznawanej sprawie jest bowiem jedynie to, czy uczestnikowi konkursu, który nie został wyłoniony w jego wyniku na określone stanowisko w służbie cywilnej, służą powyższe roszczenia, a jeśli tak, to jaki mają one charakter prawny. Zawarte w treści sen-

tencji niniejszej uchwały sformułowanie: „żądanie przeprowadzenia konkursu” należy rozumieć jako pojęcie zbiorcze obejmujące żądanie uchylenia decyzji zespołu konkursowego i wytypowanie kandydata jako zwycięzcy konkursu oraz unieważnienia konkursu i ponownego jego przeprowadzenia.

2. Odpowiedź na przedstawione pytanie prawne jest ograniczona w stosunku do treści pytania prawnego jeszcze w innym aspekcie. Otóż, Sąd Najwyższy nie jest właściwy do orzekania o właściwości lub braku właściwości sądu administracyjnego do rozpoznania określonej sprawy, skoro *de lege lata* nie ma uprawnień trybunału (sądu) kompetencyjnego i w żadnym zakresie nie wykonuje nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów administracyjnych. W konsekwencji odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne powinna dotyczyć wyłącznie kwestii właściwości sądu pracy do rozpoznania określonych wyżej roszczeń.

3. Ponadto, niezwykle istotne dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego jest to, że roszczeń tych dochodzi uczestnik konkursu, który nie został wyłoniony na stanowisko, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej. W sprawie nie chodzi zatem o wszelkie możliwe spory dotyczące naruszenia przepisów art. 41-49 tej ustawy, lecz o skonkretyzowane roszczenia osoby uczestniczącej w postępowaniu konkursowym, która „przegrała konkurs.” Sytuacja prawna tej osoby jest znacząco inna niż sytuacja prawna osoby, która w wyniku konkursu została wyłoniona na stanowisko. Zagadnienie jest sporne, ale wiele argumentów przemawia za tym, że o ile „zwycięzca konkursu” ma roszczenie o „przeniesienie na stanowisko” lub o „zawarcie umowy” (art. 48), o tyle „przegrywający konkurs” z pewnością nie ma takich roszczeń, co wpływa na jego status prawny w postępowaniu konkursowym i możliwość dochodzenia innych roszczeń wynikających z uczestniczenia w tym postępowaniu.

4. Wreszcie, pewne, acz ograniczone, znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego ma to, że w postępowaniu konkursowym mogą uczestniczyć urzędnicy służby cywilnej ubiegający się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 42 ust. 1) oraz osoby, które nie są urzędnikami służby cywilnej (art. 42 ust. 2 i 3). W odniesieniu do pierwszej grupy uczestników konkursu (urzędników służby cywilnej), którzy w wyniku konkursu zostali wyłonieni na stanowisko, następuje ich przeniesienie na to stanowisko decyzją Prezesa Rady Ministrów (art. 48 ust. 1) lub decyzją Szefa Służby Cywilnej (art. 48 ust. 2), czyli swoista modyfikacja dotychczasowego stosunku służbowego, podczas gdy z osobą niebędącą członkiem korpusu służby

cywilnej dyrektor generalny zawiera umowę o pracę; w tym wypadku niewątpliwie chodzi o nawiązanie stosunku pracy. Znaczenie prawne wspomnianego rozróżnienia dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego nie jest jednak decydujące, bowiem dotyczy ono osób, które w wyniku konkursu zostały wyłonione na określone stanowiska w korpusie służby publicznej, podczas gdy w sprawie chodzi o inną kategorię uczestników postępowania konkursowego, a mianowicie osoby, które „przegrały konkurs”.

II.

5. Właściwym punktem wyjścia i odniesienia rozważań jest art. 7 ustawy o służbie cywilnej, który stanowi, że „1. W sprawach wynikających ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, nie uregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. 2. Spory o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej.” Przepis ten w ust. 1 określa zakres subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy i „innych przepisów prawa pracy” w sprawach „wynikających ze stosunku pracy członka korpusu służby publicznej”, zaś w ust. 2 przewiduje właściwość sądów pracy do rozpoznawania „sporów o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej”.

6. Z art. 7 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej wynika jednoznacznie, że przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy stosuje się tylko i wyłącznie wtedy, gdy chodzi o: 1) sprawy wynikające ze stosunku pracy, 2) które dotyczą „członka korpusu służby publicznej” i 3) nie są uregulowane w ustawie; powyższe warunki zastosowania Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy muszą być spełnione łącznie.

7. Nie ma wątpliwości, że do spraw wynikających z postępowania konkursowego nie stosuje się przepisów Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy. Przede wszystkim żądanie ponownego przeprowadzenia konkursu (uchylenie decyzji konkursowej, unieważnienie konkursu i wyznaczenie skarżącego na kandydata na stanowisko) nie jest sprawą (roszczeniem) wynikającym ze stosunku pracy, lecz żądaniem o charakterze wybitnie publicznoprawnym, mającym swoją podstawę w art. 45 w związku z art. 47 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, które ponadto stanowią - obok wielu innych przepisów tej ustawy - konkretyzację art. 60 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Przepis ten nie wyraża jednakże gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicz-

nych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 163).

8. Ponadto, sprawy dotyczące postępowania konkursowego nie są sprawami wynikającymi ze stosunku pracy członka korpusu służby publicznej. Nie wymaga bowiem szerszego uzasadnienia, że osoba, która uczestniczyła w postępowaniu konkursowym i nie została wyłoniona w jego wyniku jako kandydat na odpowiednie stanowisko, nie jest członkiem korpusu służby publicznej i nie pozostaje w stosunku pracy. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy członkiem korpusu służby publicznej (pkt 3) jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę (pkt 1) lub na podstawie mianowania (pkt 2). Powód w niniejszej sprawie nie spełnia żadnej z wyżej wymienionych przesłanek, bowiem jedynie ubiega się o stanowisko, na którym nie jest zatrudniony. W związku z tym powodowi nie służą roszczenia przewidziane w Kodeksie pracy i innych przepisach prawa pracy, lecz jedynie ewentualnie roszczenia przewidziane w ustawie o służbie cywilnej, w tym odwołanie od wyniku konkursu (art. 45).

9. Wreszcie, przebieg postępowania konkursowego jest uregulowany w ustawie o służbie cywilnej (art. 43 - 49), która określa zasady i tryb konkursu, w tym prawo uczestnika konkursu do złożenia odwołania od jego wyniku (art. 45) i skutki prawne wyłonienia w wyniku konkursu danej osoby jako kandydata na stanowisko (art. 48). W konkluzji należy więc stwierdzić, że w odniesieniu do uczestnika konkursu, który nie został wyłoniony w drodze konkursu na stanowisko, nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy, ponieważ nie została spełniona żadna z określonych w art. 7 ust. 1 ustawy przesłanek subsydiarnego zastosowania powyższych przepisów. Należy ponadto wskazać, że z oczywistych powodów w sprawie żądań uczestnika konkursu, który nie został wyłoniony na stanowisko w służbie cywilnej, nie ma zastosowania art. 5 k.p. Przepis ten ma bowiem zastosowanie jedynie w odniesieniu do „stosunku pracy określonej kategorii pracowników” uregulowanego przez przepisy szczególne. Tymczasem stosunek prawny, w którym stroną są osoby takie jak powód i w sytuacji takiej jak powód, nie jest z pewnością stosunkiem pracy.

10. Stosunek prawny, w którym pozostaje powód, to stosunek publicznoprawny nawiązany na podstawie ustawy o służbie cywilnej i łączący osobę uczestniczącą w

konkursie z zespołem konkursowym. Stosunek ten nie ma w żadnym zakresie cech stosunku zobowiązaniowego, a tym bardziej zobowiązaniowego stosunku pracy.

III.

11. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej przekazuje do właściwości sądów powszechnych (pracy) wyłącznie rozpatrywanie sporów „o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby publicznej.” Przesłanki właściwości sądów pracy mają charakter przedmiotowo-podmiotowy, a mianowicie są to sprawy sporne dotyczące roszczeń ze stosunku pracy (element przedmiotowy) i tego rodzaju sprawy sporne dotyczące członka korpusu służby publicznej (element podmiotowy). Nie ulega wątpliwości, że roszczenia osoby takiej jak powód nie są roszczeniami ze stosunku pracy, ponieważ powód nie pozostaje w stosunku pracy i nie jest członkiem korpusu służby publicznej. Nawet jednak, gdyby powód był członkiem korpusu służby publicznej, to jego żądanie ponownego przeprowadzenia konkursu, nie mogłoby być rozpoznawane przez sąd pracy, ponieważ żądanie to nie jest żądaniem ze stosunku pracy, lecz żądaniem wynikającym z przepisów ustawy o służbie cywilnej. Żądanie to, jak będzie o tym mowa niżej, jest przy tym typowym żądaniem publicznoprawnym o proceduralnym charakterze i rodowodzie.

12. Wymaga szczególnego podkreślenia, że określona w art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej właściwość sądu pracy, nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej poprzez poddanie kompetencji sądów pracy innego rodzaju sporów niż spory wynikające ze stosunku pracy. Normatywny i systemowy sens tego przepisu jako przepisu szczególnego polega właśnie na poddaniu kognicji sądów pracy sporów wynikających ze stosunku pracy członków „korpusu służby cywilnej” tylko w zakresie w tym przepisie określonym. Oznacza to, że spory wynikające z innych stosunków prawnych niż stosunek pracy, które zostały nawiązane, zmienione lub rozwiązane na podstawie przepisów ustawy, nie należą do właściwości sądu pracy.

13. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, który ma charakter przepisu kompetencyjno-procesowego, określa w sposób wyczerpujący właściwość sądu pracy w sporach ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej. Oznacza to między innymi, że do innych stosunków prawnych, w tym stosunków prawnych wynikających z konkursu, oraz innych roszczeń wynikających z tych innych niż stosunek pracy stosunków prawnych, nie może mieć także zastosowania art. 476 § 1 k.p.c., który definiuje pojęcie „sprawy z zakresu prawa pracy”. Roszczenia uczestnika konkursu, który w jego wyniku nie został wyłoniony na stanowisko, nie mogą być po-

nadto kwalifikowane do kategorii spraw z zakresu prawa pracy w rozumieniu tego przepisu, bowiem nie są to roszczenia ze stosunku pracy, skoro podłożem dochodzonego roszczenia nie jest stosunek pracy, ani też nie są to roszczenia związane ze stosunkiem pracy, skoro ich podstawą nie jest realizowanie praw „uwarunkowanych istnieniem stosunku pracy”, lecz niepracowniczych uprawnień wynikających z ustawy (art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c.), ani też, co oczywiste, nie są to żądania dotyczące ustalenia istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy (art. 476 § 1 pkt 1a k.p.c.). Żądanie ponownego przeprowadzenia konkursu nie jest także „roszczeniem z innego stosunku prawnego”, o którym mowa w art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c., bowiem wprowadzie żądanie to jest żądaniem z innego niż stosunek pracy stosunku prawnego, lecz do tego stosunku prawnego nie stosuje się z mocy ustawy „przepisów prawa pracy” (art. 7 ust. 1 ustawy).

14. Żądanie ponownego przeprowadzenia konkursu nie jest roszczeniem ze stosunku pracy (wynikającym ze stosunku pracy), bowiem po pierwsze - podłożem tego roszczenia nie jest stosunek pracy, po drugie - stosunek prawny łączący uczestnika konkursu takiego jak powód z zespołem konkursowym nie jest w sposób oczywisty stosunkiem łączącym pracownika z pracodawcą. Uczestnik konkursu, który nie został wyłoniony na stanowisko w służbie publicznej, nie jest pracownikiem ani osobą, która ma roszczenie o nawiązanie stosunku pracy na tym stanowisku. Zespół konkursowy, który ma ustawowo określone kompetencje w zakresie postępowania konkursowego, nie jest pracodawcą „członków korpusu służby cywilnej”, lecz organem administracji publicznej właściwym do przeprowadzenia konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Pracodawcą nie jest także Szef Służby Cywilnej, który w postępowaniu konkursowym pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej, właściwego między innymi do rozpatrywania odwołań osób uczestniczących w konkursie od jego wyniku (art. 45 ustawy o służbie cywilnej). W tym zakresie Szef Służby Cywilnej, podobnie jak zespół konkursowy, nie dokonuje czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę (art. 3¹ § 1 k.p.), lecz wykonuje swoje ustawowe kompetencje o charakterze publicznoprawnym.

15. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wypowiedziano pogląd, że „czynności podejmowane przez zespół konkursowy i Szefa Służby Cywilnej w konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, są czynnościami z zakresu prawa pracy (zobowiązaniowymi) i nie mogą być traktowane jako czynności z zakresu administracji

publicznej” (postanowienie z dnia 13 października 2005 r., II PK 337/04). Powiększony skład Sądu Najwyższego nie podziela tego poglądu. Należy bowiem podnieść, że z uwagi na brzmienie art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej prawną kwalifikacją czynności podejmowanych przez zespół konkursowy jako „czynności z zakresu prawa pracy” o zobowiązaniowym charakterze jest prawnie nerelewantna, bowiem w przepisie tym nie chodzi o czynności z zakresu prawa pracy, lecz o roszczenia ze stosunku pracy. Ponadto, nietrafny jest pogląd o zobowiązaniowym charakterze czynności podejmowanych przez zespół konkursowy. Czynności te, podejmowane w ramach postępowania konkursowego na podstawie i w granicach przepisów ustawy, mają bowiem charakter władczych czynności publicznoprawnych o charakterze proceduralnym, których adresatem są uczestnicy tego postępowania i z pewnością nie powodują powstania węzła zobowiązaniowego między zespołem konkursowym a uczestnikiem postępowania konkursowego. W szczególności wynik konkursu nie jest źródłem stosunku zobowiązaniowego, lecz decyzją administracyjną kształtującą autorytatywnie prawa i obowiązki publicznoprawne wszystkich uczestników konkursu. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (OTK-A 2002 nr 7, poz. 94), wypowiedział w tej kwestii trafny pogląd, że „rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu danej osoby do służby cywilnej ma charakter decyzji administracyjnej adresowanej do wielu stron, uczestników postępowania konkursowego. Osoby niezakwalifikowane w trybie konkursowym do służby cywilnej mają możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.”

16. W wyżej wskazanym postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r. zaaprobowano prawną kwalifikację czynności konkursowych jako „w przeważającej mierze czynności z zakresu prawa pracy, poprzedzających nawiązanie zobowiązaniowego stosunku pracy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/00, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 282)”. Nie jest to pogląd trafny nie tylko co do charakteru prawnego tych czynności jako czynności z zakresu prawa pracy. Pogląd ten nie jest trafny, bowiem został sformułowany w oderwaniu od treści art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, który wyznacza właściwość sądu pracy w sporach ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej i nie posługuje się wskazanym kryterium. Ponadto, samo określenie „czynności poprzedzające nawiązanie stosunku pracy” sytuuje te czynności *ex definitione* poza zakresem art. 7 ust. 2 ustawy, jako czynności, które nie są podejmowane w ramach stosunku pracy.

17. W postanowieniu z dnia 13 października 2005 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „przy wykładni art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej nie można poprzestać na odczytaniu dosłownego brzmienia treści tego przepisu (...), lecz należy skorzystać z wykładni systemowej i celowościowej.” Nie jest to trafne stanowisko. Dyskusyjne jest odwoływanie się do wykładni systemowej w sytuacji, gdy treść art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej jest pragmatycznie jasna a wykładnia gramatyczna nie prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej lub do ograniczenia prawa do sądu osób, które, tak jak powód, nie zostały wyłonione w wyniku postępowania konkursowego na stanowiska w służbie cywilnej. Osoby te mogą bowiem zaskarżyć ostateczne decyzje zespołu konkursowego do sądu administracyjnego, który gwarantuje zachowanie konstytucyjnych standardów prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), a ponadto, jak trafnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., „obowiązujący mechanizm kontroli prawidłowości postępowania konkursowego przez sąd administracyjny jest czynnikiem wzmacniającym pozycję prawną osoby ubiegającej się o miejsce w służbie cywilnej i jest elementem określającym zawartość normatywną art. 60 Konstytucji.”

18. Znaczenie językowe art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej powinno wyznaczać granice wykładni tego przepisu również ze względu na konieczność precyzyjnego i niebudzącego wątpliwości rozgraniczenia właściwości sądu pracy i sądu administracyjnego w sprawach określonych w ustawie o służbie cywilnej. Wymagają tego względy pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz jasnego podziału kompetencji między organy administracji publicznej (zespół konkursowy i Szef Służby Cywilnej) oraz wymiaru sprawiedliwości (sądy powszechne i sądy administracyjne) w dziedzinie konkursu i stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej. Tymczasem wykraczanie poza zasadę jednoznaczności oznaczać może wkraczanie w sferę analogii, która nieuchronnie prowadzi do napięć i sporów kompetencyjnych, jak w niniejszej sprawie.

19. Chybione jest powoływanie się przez Szefa Służby Cywilnej na argumenty z wykładni systemowej, a mianowicie na „analogię” z konkursami uregulowanymi w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz.U. Nr 163, poz. 1362), w której istotnie od rozstrzygnięcia wydanego w związku ze złożonym odwołaniem od wyniku konkursu osobie, która kandydowała na stanowisko kierownika,

przysługuje prawo wniesienia odwołania do sądu pracy (art. 8 ust. 5 tej ustawy). Przede wszystkim wyraźne zróżnicowanie statusu kierownika centralnego urzędu administracji rządowej (prezesa agencji państwowej, prezesa zarządu państwowego funduszu celowego) i członka korpusu służby cywilnej, również w aspekcie sposobu nawiązaniu stosunku zatrudnienia, usprawiedliwia zróżnicowanie drogi sądowej w zakresie kontroli decyzji zespołu konkursowego. Ponadto, wątpliwą i niemającą oparcia w przepisach Konstytucji RP jest teza prezentowana *implicite* przez Szefa Służby Cywilnej, jakoby poddanie decyzji zespołu konkursowego (Szefa Służby Cywilnej) kontroli właściwego sądu pracy zapewniało wyższy, ze względu na „dobrodrojeństwa proceduralne”, standard ochrony prawnej niż przewidziana w postępowaniu przed sądem administracyjnym kontrola legalności „na podstawie dokumentów”.

20. Z faktu, że ustawa nie określa innego sądu niż sąd pracy, który byłby właściwy do rozpatrywania spraw spornych wynikających z postępowania konkursowego, nie należy wysnuwać konkluzji, że właściwy w tych sprawach jest sąd powszechny (pracy). Należy mieć na uwadze istotę (naturę) stosunku prawnego łączącego osobę uczestniczącą w postępowaniu konkursowym z urzędem służby cywilnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stosunek ten, jak wskazano wyżej, nie jest stosunkiem pracy, a ewentualne roszczenia wynikające z tego stosunku nie są roszczeniami ze stosunku pracy. Ponadto, przy dokonywaniu wykładni art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej zbędne jest powołanie się na „silne uzasadnienie aksjologiczne”, tym bardziej że nie wiadomo, jaka istotna wartość prawna miałaby przemawiać za traktowaniem postępowania konkursowego „jako przebiegającego w ramach stosunków pomiędzy prawnie równorzędnymi podmiotami” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/00). Pogląd ten jest nietrafny, bowiem z pewnością powstałe na podłożu konkursu stosunki prawne łączące zespół konkursowy z uczestnikami konkursu nie są oparte na równości (równorzędności) tych podmiotów w znaczeniu typowym dla stosunków cywilnoprawnych. Przeciwnie, uczestnicy konkursu i zespół konkursowy są podmiotami prawnie nierównorzędnymi, chociażby z tej przyczyny, że sytuacja prawna uczestnika konkursu jest kształtowana w drodze jednostronnej, władczej decyzji zespołu konkursowego, a nie w drodze zgodnego oświadczenia woli uczestnika konkursu i zespołu konkursowego. Dotyczy to *mutatis mutandis* stosunków między Szefem Służby Cywilnej i uczestnikiem konkursu, zwłaszcza w świetle art. 45 ustawy o służbie cywilnej, który przewiduje, że osoby

uczestniczące w konkursie mogą złożyć odwołanie od jego wyniku do Szefa Służby Cywilnej.

21. Zgodnie z art. 177 Konstytucji RP, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Ustrojodawca w tym przepisie postanowił, że to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy. Tym samym - jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97 (OTK ZU 1998 nr 4, poz. 50) - konstytucyjna gwarancja prawa do sądu oznacza, że „ustawodawcy zwykłemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej - przed sądem powszechnym lub administracyjnym [a] w braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd - sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02 (OTK-A 2003 nr 9, poz. 100), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w doktrynie art. 177 Konstytucji określa się mianem swoistego domniemania drogi sądowej”, pozostawiającego ustawodawcy wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym; w braku wyraźnego wskazania, że sądem właściwym jest sąd administracyjny (albo wojskowy), podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego; z drugiej strony - jeśli takie wyraźne wskazanie ustawowe istnieje, to sąd powszechny nie może sprawy rozpatrzyć, zaś sąd administracyjny nie może jej rozpatrzenia odmówić; konstytucyjne uregulowanie przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, bowiem wystarcza brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu.”

22. W rozpoznawanej sprawie owo swoiste domniemanie właściwości (drogi sądowej) sądów powszechnych nie może mieć jednak zastosowania, bowiem po pierwsze - właściwość sądu pracy została wyraźnie ustawowo ograniczona do rozpoznawania tylko roszczeń ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, po drugie - spory z innych niż stosunek pracy stosunków prawnych uregulowanych w ustawie nie należą do właściwości sądu pracy, po trzecie - art. 7 ust. 2 ustawy o służbie

cywilnej nie może podlegać wykładni rozszerzającej, bowiem przepis ten poddaje jurysdykcji sądów powszechnych (pracy) spory wynikające ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, które mają charakter spraw publicznoprawnych (administracyjnych) nieprzekazanych do właściwości tych sądów.

23. Należy ponadto wskazać, że właściwość sądów administracyjnych, podobnie jak właściwość sądów powszechnych, nie musi wynikać z przepisu prawa materialnego. Przepisy art. 1 i 2 k.p.c. mają bowiem identyczną doniosłość w określaniu właściwości sądów powszechnych jaką ma przepis art. 3 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w określaniu właściwości sądów administracyjnych. W związku z tym, jeżeli przepisy ustawy o służbie cywilnej nie wskazują właściwości innego sądu niż sąd pracy, to nie oznacza to przyjęcia domniemania właściwości sądu powszechnego w sprawie żądania ponownego przeprowadzenia konkursu, bowiem z treści art. 45 ustawy w związku z art. 3 § 2 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika jednoznacznie właściwość sądu administracyjnego. Ten ostatni przepis byłby bowiem pozbawiony jakiejkolwiek doniosłości prawnej, gdyby przyjmować, że właściwość sądów administracyjnych do rozpoznawania spraw sądowo-administracyjnych wymaga każdorazowo wyraźnego zastrzeżenia w ustawie (szczegółnej).

24. W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że żądanie uczestnika konkursu ponownego przeprowadzenia konkursu nie jest roszczeniem ze stosunku pracy członka służby cywilnej, a czynności zespołu konkursowego i Szefa Służby Cywilnej podejmowane w toku konkursu nie są czynnościami z zakresu prawa pracy, przy czym żaden z tych ostatnio wskazanych podmiotów nie jest pracodawcą ani też jednostką wykonującą za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy.

IV.

25. Konkurs na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest formą zapewnienia obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP). Przepis art. 60 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom polskim „powszechny i równy” dostęp do służby publicznej. „Nie wyraża jednakże gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk

w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 163; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK ZU nr 11, poz. 118). Powyższy przepis Konstytucji nie tworzy zatem po stronie obywateli polskich ubiegających się o przyjęcie do służby publicznej uprawnienia (prawa podmiotowego) stanowiącego podstawę żądania przyjęcia do służby publicznej. W kontekście rozpatrywanego zagadnienia prawnego istotne jest wszakże wskazanie, że przewidziane w art. 60 Konstytucji RP prawo równego dostępu obywateli polskich do służby publicznej jest publicznym prawem podmiotowym, co wynika nie tylko z samej istoty tego przepisu jako regulującego stosunki między państwem a obywatelem, lecz także z umieszczenia tego przepisu w rozdziale Konstytucji RP mającym za przedmiot unormowań prawa i wolności polityczne. Uprawnienia wynikające z tego przepisu i zawartego w nim prawa, które są realizowane w formach publicznoprawnych, takich jak stanowiący proceduralną gwarancję ich urzeczywistnienia konkurs na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie są zatem - w znaczeniu konstytucyjnym - uprawnieniami wynikającymi z praw socjalnych, w tym z wolności i praw określonych w art. 65 Konstytucji RP.

26. Gwarantując obywatelom polskim, korzystającym z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, art. 60 Konstytucji koresponduje z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98). Przepis ten akcentuje bowiem obowiązywanie tej zasady w odniesieniu do regulacji dostępu wszystkich obywateli polskich do służby publicznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK ZU nr 11, poz. 118).

27. Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy („kategorii”). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok z 5 listopada 1997 r., K. 22/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 41). W odniesieniu do obywateli polskich ubiegających się o przyjęcie do służby cywilnej nie jest zatem możliwe ani konieczne stosowanie art. 11³ k.p., ponieważ w wypadku konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie chodzi o obowiązek pracodawcy niedyskryminacyjnego traktowania pracowników, lecz o konstytucyjny obo-

wiązek władz publicznych zapewnienia obywatelom polskim równego dostępu do służby publicznej (por. art. 5 ustawy o służbie cywilnej). Należy ponadto podkreślić, że przepis art. 60 Konstytucji RP gwarantuje równe traktowanie w zakresie dostępu do służby publicznej wyłącznie obywatelom polskim, gdy tymczasem w zakresie (po-wszechnego) prawa pracy jednym z niedozwolonych kryteriów różnicujących jest właśnie obywatelstwo.

28. Konkurs na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest funkcjonalnie i me-rytorycznie powiązany z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że w celu za-pewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wyko-nywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Przepis ten określa cel korpusu służby publicznej (czyli ogółu osób zatrud-nionych w urzędach administracji państwowej), którym jest wykonywanie zadań pań-stwa i sposób ich wykonywania. Przepis ten wyrażnie sytuuje obowiązki osób zatrud-nionych w korpusie służby publicznej jako powinności w stosunku do państwa, a nie w stosunku do pracodawcy, którym, według utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyż-szego, jest urząd administracji rządowej. Oczywiście, przepis ten jako przepis o cha-rakterze wybitnie ustrojowym nie ustanawia żadnych praw dla członków korpusu służby publicznej. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z powoływanym wyżej wyro-kiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, „cele wskazane w art. 153 ust. 1 Konstytucji są niepodzielnie związane z określonymi mechanizmami pro-ceduralnymi”. W tym sensie konkurs na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest nie tylko powiązany z powyższym przepisem Konstytucji, lecz stanowi konieczną i nieusuwalną gwarancję zapewnienia wykonywania przez korpus służby publicznej zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny.

29. Rozstrzygnięcia w sprawie dopuszczenia do konkursu, ustalające wynik konkursu i o odstąpieniu od wskazania kandydata na stanowisko są aktami stosowa-nia prawa przez organ administracji publicznej. Poza oświadczeniami wiedzy na te-mat kwalifikacji kandydata zawierają oświadczenia woli organu, jednostronnie i wład-czo decydującego o prawie do objęcia stanowiska będącego przedmiotem postępo-wania konkursowego. Organ administracji publicznej kształtuje w ten sposób indywi-dualną sytuację prawną każdego z uczestników konkursu. Jest to decyzja admini-stracyjna kończąca jedno postępowanie, mogące dotyczyć więcej niż jednej strony (art. 62 k.p.a.). Takie rozstrzygnięcie wymaga charakterystycznego dla decyzji admi-nistracyjnej uzasadnienia (§ 14 i 15 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 3

listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej) i jest podejmowane w postępowaniu mającym cechy postępowania dwuinstancyjnego, jako że od wyniku konkursu przysługuje odwołanie do Szefa Służby Cywilnej (art. 45 ustawy o służbie cywilnej; por. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00). Wynik konkursu nie może być zatem rozumiany jako swoisty „ranking” osób przeznaczonych do służby cywilnej, który nie jest prawnie wiążący. Przeciwnie, z art. 44c ust. 2 pkt 4 w związku z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej wynika jednoznacznie, że po pierwsze - wynik konkursu to autorytatywne wskazanie („wyłonienie”) przez zespół konkursowy kandydata na stanowisko, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 tej ustawy albo niewyłonienie żadnego kandydata, po drugie - wynik konkursu jest prawnie wiążący dla Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej, którzy są obowiązani do przeniesienia na odpowiednie stanowisko wyłącznie tę osobę (urzędnika lub innego członka korpusu służby cywilnej), która została wyłoniona w drodze konkursu na to stanowisko; wynik konkursu jest wiążący prawnie również dla dyrektora generalnego urzędu, który z osobą wyłonioną w drodze konkursu zawiera umowę o pracę na czas określony do 3 lat (art. 48 ust. 3 ustawy).

30. Wreszcie należy wskazać, że droga procesu cywilnego jest całkowicie nieodpowiednia dla rozpoznania żądania ponownego przeprowadzenia konkursu, gdyż żaden przepis nie przewiduje procedury rozpoznania takiego odwołania, a w procedurze cywilnej brak jest odpowiedniej aparatury dla takiego rozpoznania. W procedurze cywilnej występują wprowadzone postępowania, w których kontroluje się decyzje administracyjne (np. odwołania od decyzji organów rentowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych), ale w takich przypadkach przewidziane są odpowiednie narzędzia proceduralne. W postępowaniu cywilnym rozpoznawane są powództwa, w których roszczenia wyprowadzane są z prawa materialnego. Żaden przepis cywilnego prawa materialnego nie przewiduje roszczenia o uchylenie wyniku konkursu i jego ponowne przeprowadzenie lub wyznaczenie skarżącego na kandydata na stanowisko w służbie publicznej. Bez konkretnego przepisu prawa materialnego nie jest możliwe wydanie w postępowaniu cywilnym orzeczeń kształtujących stan prawny. Prawo materialne przewiduje niekiedy możliwość uchylania określonych uchwał (np. organów spółdzielni czy spółek kapitałowych), ale zawsze wynika to z konkretnego przepisu prawa materialnego. Może się więc okazać, że osoba, która nie została wyłoniona w wyniku konkursu, odwoła się do sądu powszechnego od wyniku konkur-

su, lecz nie będzie mogła się powołać się na żaden przepis prawa materialnego, który pozwoli na realizację takiego żądania. Podstawą takiego żądania nie jest z pewnością art. 45 ustawy o służbie cywilnej, który przewiduje jedynie uprawnienie (proceduralne) uczestnika konkursu do odwołania od wyniku konkursu do Szefa Służby Cywilnej. Nie ma wątpliwości, że użyte tym przepisie określenie „odwołanie” oznacza odwołanie od decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Podobnie, podstawy materialnoprawnej żądania uczestnika konkursu nie tworzy art. 47 ust. 1 ustawy, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad przeprowadzenia konkursu Szef Służby Cywilnej zarządza przeprowadzenie ponownego konkursu. Przepis ten jest bowiem przepisem o charakterze kompetencyjno-proceduralnym, który określa jeden ze szczególnych, odmiennych niż przewidziane w art. 138 k.p.a., sposobów załatwienia przez Szefa Służby Cywilnej odwołania od wyniku konkursu w wypadku uznania odwołania za uzasadnione, a mianowicie wydanie decyzji, w której uchyla zaskarżoną decyzję (wynik konkursu) i zarządza przeprowadzenia ponownego konkursu. Szef Służby Cywilnej nie jest natomiast właściwy w szczególności do uchylecia zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy, czyli wyznaczenia innego kandydata na stanowisko w służbie cywilnej niż wskazany w zaskarżonej decyzji.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy rozstrzygnął jak w sentencji uchwały.

=====