

UCHWAŁA*
Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 23 marca 1994 r.
Sygn. akt W. 9/93

w sprawie wykładni art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425; zm.: z 1992 r. Nr 26, poz. 113 i Nr 54, poz. 254 oraz z 1993 r. Nr 127, poz. 585) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, oraz w związku z art. 18 ust. 1 i 2, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499 oraz z 1993 r. Nr 17, poz. 78 i Nr 109, poz. 488).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

przewodniczący: wiceprezes TK Janusz Trzciniński

sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz (sprawozdawca)
Wojciech Sokolewicz
Błażej Wierzbowski
Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 23 marca 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, oraz w związku z art. 18 ust. 1 i 2, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), a w szczególności o ustalenie:

“czy w świetle powołanych wyżej przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym można przyjmować, iż na gruncie art. 36 ust. 5 ww. ustawy o systemie oświaty organem prowadzącym szkołę gminną lub inną placówkę oświatową podporządkowaną gminie jest:

a) zarząd gminy, jeżeli chodzi o powołanie komisji konkursowej do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora takiej szkoły lub placówki, czy też

b) rada gminy, jeżeli chodzi o określenie regulaminu komisji konkursowej, która ma wyłonić kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, jak i samo powołanie komisji konkursowej”.

* tekst sentencji – Dz.U. z 1994 r. Nr 45, poz. 184

ustalił:

uprawnienia przewidziane w art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425; z 1992 r. Nr 26, poz. 113, Nr 54, poz. 254; z 1993 r. Nr 127, poz. 585), obejmujące powołanie komisji konkursowej dla wyłonienia kandydata na dyrektora szkoły lub placówki oświatowej oraz określenie regulaminu pracy tej komisji, w gminie, która w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, jest “organem prowadzącym szkołę”, przysługują radzie gminy.

Uzasadnienie

I

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wnosząc o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw: o systemie oświaty i o samorządzie terytorialnym podniósł, że problem ujęty w pytaniu szczegółowym wniosku dotyczy uprawnień organów gminy w zakresie obsady kilkunastu tysięcy stanowisk kierowniczych szkoły lub innej placówki oświatowej i ma doniosłe znaczenie społeczne. Zrozumiałe jest zatem, że kwestie kompetencji organów gmin w zakresie powołania komisji konkursowych i określenia regulaminów ich pracy nie powinny budzić wątpliwości, a w razie ich istnienia, usunięciu tych wątpliwości powinna służyć wykładnia art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty dokonana przez Trybunał Konstytucyjny. Wnioskodawca zauważył, że art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ogólnie mówi o “organie prowadzącym szkołę” natomiast art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy stanowi, że organem prowadzącym szkołę jest m. in. gmina i związek komunalny, bez sprecyzowania o jaki organ gminy chodzi. Zdaniem Wnioskodawcy kwestie podziału kompetencji między organami gminy w sposób generalny uregulowała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Klauzula kompetencyjna zawarta w art. 18 ust. 1 ustala kompetencje na rzecz rady gminy, z wyłączeniem zawartym w art. 30 ust. 2 pkt 5 tej ustawy – na rzecz zarządu gminy. Tym samym możliwe staje się ustalenie, iż rada gminy jest uprawniona do uchwalenia regulaminu komisji konkursowej na stanowisko dyrektora gminnej szkoły lub placówki oświatowej, zaś zarząd gminy taką komisję władny jest powołać. Jakkolwiek Wnioskodawca opowiada się za wskazaniem na taką kompetencję zarządu gminy, to jednak uznaje, że wobec braku uregulowań wyłączających – w sposób nie budzący wątpliwości – kompetencje rady gminy w samej ustawie o systemie oświaty oraz ustawy o samorządzie terytorialnym, możliwym jest również ustalenie, że na gruncie art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, organem prowadzącym szkołę – w przypadku gminy – jest rada gminy, a więc radzie gminy służy zarówno prawo do ustalenia regulaminu komisji konkursowej, jak prawo wyłonienia składu takiej komisji. Za takim rozwiązaniem przemawiają przepisy art. 41 ust. 1-4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowiące, że regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oświatowej ma walor przepisów gminnych dotyczących wewnętrznego ustroju gminy, które ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Wnioskodawca w końcowej części wniosku podkreślił, że Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, a także w formie uchwał składu siedmiu sędziów SN, dawał niejednokrotnie wyraz przekonaniu o istnieniu zasady kompetencyjności, której rozwinięciem jest zasada niedopuszczalności zastępowania jednego organu gminy przez inny organ gminy.

W sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wypowiedział się również Prokurator Generalny, który w piśmie z dnia 13 września 1993 r. przedstawił stanowisko, iż przepis art. 36 ust. 5 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 5 i art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, oraz w związku z art. 18 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, upoważnia radę gminy do uchwalenia regulaminu w sprawie przeprowadzenia konkursu na wyłonienie kandydata na stanowisko dyrektora szkoły podstawowej lub placówki oświatowej oraz powołania członków komisji konkursowej. Za ustaleniem takiej wykładni – zdaniem Prokuratora Generalnego – przemawia analiza art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, która prowadzi do wniosku, że uchwałę w sprawie przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, oświatowej może podjąć tylko rada gminy, co uzasadnia pogląd, że w tym wypadku organem prowadzącym szkołę – w rozumieniu art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty – jest rada gminy. Mimo, że art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, stwierdzający, że przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwały, niezupełnie koresponduje z art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, to jednak brak jest legislacyjnych przeszkód do wykonywania przez ten sam organ gminy całości upoważnienia określonego w art. 36 ust. 5. Zarówno treść regulaminu komisji konkursowej, jak i skład jej członków może zawierać ten sam akt, a nawet oddzielne uregulowanie tych spraw nie uzasadnia przypisania ich do kompetencji dwóch różnych organów gminy. Omawiany przepis – jak podnosi Prokurator Generalny – wyraźnie adresuje te kompetencje do jednego “organu”, stąd przedłożona we wniosku opinia, że właściwą do uchwalenia regulaminu komisji konkursowej jest rada gminy, zaś do powołania członków tej komisji – zarząd gminy, byłaby sprzeczna z konstrukcją językową tego przepisu i, jak się wydaje, nie prowadzi do lepszego wykonania go. Celem bowiem komisji konkursowej jest wyłonienie kandydata na dyrektora szkoły i dopiero z tym momentem organ wykonawczy, tj. zarząd gminy, rozstrzyga o powołaniu go na dyrektora szkoły.

II

Trybunał Konstytucyjny rozważył, co następuje:

1. Artykuł 36 ustawy o systemie oświaty normuje kwestię obsady stanowiska dyrektora, kierującego szkołą lub inną placówką oświatową. Ustawa specyfikuje m. in. kwalifikacje, wymagane dla pełnienia tego stanowiska oraz tryb jego obsadzania. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu, regułą jest, iż kandydata na dyrektora szkoły lub placówki oświatowej wyłania się w drodze uprzedniego, obligatoryjnego konkursu. Według wyraźnego brzmienia art. 36 ust. 5: “w celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową oraz określa regulamin jej pracy.”

Będący przedmiotem wykładni art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, należy czytać łącznie z postanowieniami art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Z postanowień tych wynika jedna norma prawna. Art. 3 ust. 1 pkt 5 wyjaśnia, iż przez “organ prowadzący szkołę” rozumieć należy: ministra, inne organy administracji rządowej, gminę oraz związek komunalny, inne osoby prawne i fizyczne. W odniesieniu do pytania zawartego we wniosku o wykładnię – organem prowadzącym szkołę gminną lub inną placówkę światową podporządkowaną gminie, jest gmina.

2. Stosownie do postanowień art. 70 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) – (Mała

Konstytucja), gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która jest także podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, wykonującą w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej (art. 70 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji). Jednostki samorządu terytorialnego (gminy) realizują zadania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swej struktury wewnętrzne (art. 71 ust. 4 Małej Konstytucji).

Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) stanowi, iż przez gminę należy rozumieć “wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”. Chociaż tak rozumiana gmina “wykonuje zadania publiczne” (art. 2 ust. 1) oraz “posiada osobowość prawną” (art. 2 ust. 2) – to nie jest organem w podobnym znaczeniu jak minister czy inny organ administracji rządowej i nie posiada kompetencji do podejmowania decyzji czy stanowienia przepisów gminnych dla realizacji zadań gminy. Ustawa o samorządzie terytorialnym, ani inne ustawy nie znają prawnych form działania gminy jako takiej.

3. Gmina jako osoba prawna działa za pośrednictwem organów gminy: stanowiących (rada gminy) i wykonawczych (zarząd gminy). Zasadniczym przedmiotem wykładni w sprawie niniejszej jest ustalenie, który z organów wykonuje kompetencje określone w art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Z wykładni językowej omawianego przepisu wynika, że ten sam organ powołuje zarówno komisję konkursową, jak i określa regulamin jej pracy. Wynika stąd, że ustawodawca w sposób łączny, jednocześnie przyznaje temu samemu podmiotowi prawnemu, kompetencje w zakresie czynności poprzedzających przeprowadzenie konkursu, a polegające na powołaniu komisji konkursowej i określeniu jej regulaminu pracy, czyli trybu działania.

Próba wyjaśnienia tego przepisu w ten sposób, iż jeden organ powołuje komisję konkursową a drugi organ określa regulamin jej pracy, jak to sugeruje Wnioskodawca, nie znajduje uzasadnienia w treści art. 36 ust. 5 cytowanej ustawy. Brak jest bowiem podstaw do rozłącznego, oddzielnego potraktowania kompetencji do określenia regulaminu oraz do powołania komisji konkursowej. Otwarte jest natomiast zagadnienie kolejności czynności: powołanie komisji konkursowej a następnie uchwalenie regulaminu jej pracy. Ściśle biorąc należałoby kierować się treścią art. 36 ust. 5, który w pierwszej kolejności wymienia powołanie komisji konkursowej, tj. jej obsady personalnej, zgodnie z wymogami art. 36 ust. 6 ustawy, a następnie określenie regulaminu jej pracy.

Nie wyjaśnia to jednak, który z organów gminy: rada gminy czy zarząd, jest kompetentny do powołania komisji konkursowej dla wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły oraz określenia regulaminu pracy tej komisji. Dla ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny wykładni, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę postanowienia art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, który formułuje ustawową zasadę domniemania kompetencji na rzecz rady gminy.

Ustawodawca zdając sobie sprawę z tego, iż nie jest w stanie szczegółowo uregulować kompetencje organów gminy i aby zapobiec możliwym sytuacjom konfliktu kompetencyjnego przyjął w ustawie zasadę, że “do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Taką sytuację właśnie mamy w sprawie będącej przedmiotem wykładni. Ustalonym już zostało, że gmina będąca organem prowadzącym szkołę, powołuje komisję konkursową i określa

regulamin jej pracy. Ponieważ istnieje wątpliwość, który organ gminy jest w tej sprawie kompetentny, a zarząd nie został wyraźnie upoważniony do tych czynności, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – organem właściwym do powołania komisji konkursowej i określenia regulaminu jej pracy, jest rada gminy.

Ustawa o samorządzie terytorialnym stanowi, iż zarząd gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. W szczególności do zadań zarządu należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 1 i 2 pkt 5). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z przepisu tego, ujmowanego w łączności z uregulowaniem zawartym w art. 36 ustawy o systemie oświaty wynika, że zarząd gminy jest uprawniony jedynie do zatrudnienia dyrektora szkoły lub innej placówki oświatowej, w znaczeniu nawiązania stosunku pracy z osobą, wyłonioną na to stanowisko w uprzednim postępowaniu konkursowym.

Należy wszakże zauważyć, że późniejsze od ustawy o samorządzie terytorialnym regulacje prawne, zawarte w ustawie o systemie oświaty powodują, że zarówno prowadzona przez gminę szkoła, jak inna placówka oświatowa, nie mogą być traktowane w zakresie zatrudniania dyrektora tak samo jak inne gminne jednostki organizacyjne. Są to bowiem szkoły i placówki publiczne (art. 5 ust. 3 ustawy o systemie oświaty), a zakładanie, prowadzenie i utrzymanie przedszkoli i szkół specjalnych należy – z zastrzeżeniem wynikającym z art. 104 i 105 ustawy o systemie oświaty – do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 5 ust. 5). Dyrektor szkoły publicznej jest przy tym organem administracji właściwym w niektórych sprawach z zakresu obowiązku szkolnego (rozdział 2 ustawy o systemie oświaty). Należy więc nie tylko do systemu organizacyjnego jednostki samorządu terytorialnego, lecz również do systemu administracji publicznej właściwej w sprawach oświaty. Nie ulega więc wątpliwości, że wobec braku wyraźnego przepisu, który przekazywałby uprawnienia przewidziane w art. 36 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, zarządowi gminy, do wykonania tych uprawnień właściwa jest – na zasadzie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – rada gminy.

4. Trybunał Konstytucyjny ustalając wykładnię rozważył również inne argumenty podniesione przez Wnioskodawcę, przemawiające na rzecz rady gminy jako organu uprawnionego do określenia regulaminu komisji konkursowej. Chodzi tu o art. 40-42 ustawy o samorządzie terytorialnym, stanowiących o przepisach gminnych, które ustanawia rada gminy w formie uchwały.

W tym zakresie nie można jednak podzielić poglądu Wnioskodawcy. Treść art. 36 ust. 5 in fine ustawy o systemie oświaty, rozpatrywana łącznie z art. 36 ust. 1 i 2 tejże ustawy, nie pozostawia wątpliwości, że regulamin pracy komisji konkursowej jest aktem skierowanym do tejże tylko komisji, ustalającym jedynie sposób i tryb wykonywania nałożonego na nią zadania. Regulamin ten nie może zawierać warunków konkursu. Wymagania, jakim powinien odpowiadać dyrektor szkoły lub placówki oświatowej, określa ustawa i każda próba sformułowania dodatkowych warunków, uniemożliwiających udział w konkursie osób spełniających ustawowe wymagania, musiałaby być uznana za nielegalną. Stąd też regulamin pracy komisji konkursowej nie może zawierać norm, obowiązujących poza układem: powołujący komisję – komisja konkursowa. Normy te gwarantują jednak przestrzeganie niezbędnego porządku i stosowanie jednolitych procedur przy ocenie wszystkich zgłoszonych w konkursie kandydatur i z tej właśnie przyczyny – wobec braku normy kompetencyjnej dla zarządu gminy – ich stanowienie winno, z mocy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym należeć do rady gminy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię, jak w sentencji.