

Uchwała z dnia 18 października 1995 r.
III AZP 28/95

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, w sprawie ze skargi Andrzeja W. na decyzję Zarządu Samodzielnego Koła Terenowego [...] Społecznego Towarzystwa Oświatowego w W. z dnia 5 sierpnia 1994 r. w przedmiocie skreślenia Tomasza W. i Pawła W. z listy uczniów Społecznej Szkoły Podstawowej [...] w W. z powodu niewywiązywania się z obowiązku uiszczania opłat za naukę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 18 października 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 19 maja 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy służy skarga do sądu administracyjnego na skreślenie ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej z powodu niewywiązywania się z obowiązku opłat za naukę ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Decyzja o skreśleniu ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej może być zaskarżona do sądu administracyjnego.

U z a s a d n i e

Pismem z dnia 8 sierpnia 1994 r. Andrzej i Katarzyna W. zostali powiadomieni, że Zarząd Samodzielnego Koła Terenowego [...] Społecznego Towarzystwa Oświatowego w W. w dniu 5 sierpnia 1994 r. podjął uchwałę o skreśleniu ich dzieci Tomasza i Pawła z listy uczniów Społecznej Szkoły Podstawowej [...] w W., oraz że Zarząd nie widzi możliwości dalszego prolongowania terminu spłaty zaległych opłat. Pismo to, które zostało podpisane w imieniu Zarządu przez jego Prezesa zawiera ponadto pouczenie, że: "na niniejszą decyzję przysługuje możliwość wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od otrzymania decyzji na zasadach i w trybie określonych w kodeksie postępowania administracyjnego".

W imieniu małoletnich Tomasza i Pawła W. ich ojciec Andrzej W. wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucając, że Zarząd Samodzielnego Koła Terenowego [...] STO nie jest właściwy do podjęcia decyzji o skreśleniu ucznia z listy uczniów oraz, że ta decyzja jest bezzasadna.

W odpowiedzi na skargę Zarząd Samodzielnego Koła Terenowego [...] Społecznego Towarzystwa Oświatowego wniósł o oddalenie skargi gdyż - zdaniem Zarządu - był on właściwy, na podstawie przepisów statutowych szkoły, do podjęcia zaskarżonej decyzji, a jej zasadność wynika z faktu niewywiązywania się przez rodziców Tomasza i Pawła W. z obowiązku wnoszenia opłat za pobieranie nauki przez ich dzieci.

W toku rozpoznawania sprawy Naczelną Sąd Administracyjny stwierdził, że za-

chodzą poważne wątpliwości, czy na skreślenie ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej z powodu niewywiązywania się z obowiązku opłat za naukę służy skarga do sądu administracyjnego i o rozstrzygnięcie tego zagadnienia prawnego zwrócił się do Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu przedstawionego pytania prawnego Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 1992 r., III CZP 84/92 (OSNCP 1993 z. 1-2 poz. 15) skreślenie ucznia z listy uczniów następuje w drodze decyzji administracyjnej dyrektora szkoły publicznej a także niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, co przesądzałoby w konsekwencji także o sądowo-administracyjnej drodze zaskarżania takich decyzji. Jednakże, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonemu w powołanej uchwale stanowisku Sądu Najwyższego: "można przeciwstawić pogląd, że uzyskanie uprawnień szkoły publicznej ogranicza się do wydawania świadectw i dyplomów państwowych, stanowiących dokumenty urzędowe (...), lecz nie zmienia statusu prawnego szkoły, która pozostaje szkołą niepubliczną". W takiej zaś szkole zakres zadań jej organów określa statut nadany przez osobę prowadzącą szkołę, który może decydowanie o skreśleniu ucznia z listy uczniów zastrzec dla kompetencji prowadzącego szkołę, a nie jej dyrektora. Na tym tle powstaje szczególna trudność przyjęcia, że w szkole niepublicznej w drodze administracyjnoprawnej miałyby być rozstrzygane sprawy związane z odpłatnością za naukę lub ograniczonym dostępem do szkoły, które to sprawy w ogóle nie mogą zdarzać się w szkołach publicznych, w których nauczanie jest bezpłatne i powszechnie dostępne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W powołanej w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 1992 r., III CZP 84/92 stwierdza się, że: "w sprawie z powództwa ucznia przeciwko niepublicznej (społecznej) szkole o nakazanie jej dalszego kształcenia tego ucznia droga sądowa jest niedopuszczalna". Podstawą tej uchwały - jak wynika z jej uzasadnienia - jest ocena charakteru prawnego stosunku łączącego ucznia ze szkołą podstawową jako zasadniczo stosunku administracyjnoprawnego. Między uczniem a szkołą nie ma równorzędności podmiotów, lecz jest stosunek podporządkowania. W żadnym zaś razie nie stanowi dziedziny prawa cywilnego wydalenie ucznia ze szkoły, które następuje w drodze jednostronnej, mającej wobec ucznia, charakter władczy decyzji organu szkoły. Wszystkie te cechy decydujące o administracyjnoprawnym charakterze rozstrzygnięcia o wydaleniu ucznia ze szkoły są tak samo właściwe dla szkoły publicznej, jak i szkoły niepublicznej [...] mającej uprawnienia szkoły publicznej.

W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy przytoczył także argumentację opartą na szczegółowej analizie ustaleń normatywnych, w tym wynikających z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.). Jednakże trzeba podkreślić, że zespół tych, mniej lub bardziej ważkich, argumentów jest tylko pomocniczym instrumentem uzasadniającym tezę podstawową o administracyjnoprawnym charakterze decyzji właściwego organu rozstrzygającego o wydaleniu ucznia ze szkoły podstawowej.

Przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie niniejszej wątp-

liwości trafiają [...] w niektóre z wątków ubocznych, rozważanych przez Sąd Najwyższy w sprawie III CZP 84/92. Nie podważają one jednak, zdaniem składu rozpoznającego niniejsze zagadnienie prawne, podstawowej tezy o administracyjnoprawnym charakterze decyzji o wydaleniu ("skreśleniu") ucznia ze szkoły podstawowej, w tym także szkoły niepublicznej, która - zgodnie z art. 8 ustawy o systemie oświaty - nie może nie mieć uprawnień szkoły publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł przedstawioną wątpliwość przede wszystkim z tego, że szkoły niepubliczne, niejako ze swej istoty, są inne pod względem struktury organizacyjnej i systemu zarządzania od szkół publicznych. Znalazło to wyraz normatywny w ustawie o systemie oświaty, która np. szczegółowo reguluje zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi (przepisy rozdziału 3), natomiast dla szkół niepublicznych przewiduje przede wszystkim regulację statutową (art. 84 ustawy o systemie oświaty). Spostrzeżenie to, aczkolwiek trafne, nie prowadzi jednakże do wniosku, iż w szkole podstawowej niepublicznej, inaczej niż w szkole publicznej, wydalenie ucznia ze szkoły następuje w drodze czynności cywilnoprawnej. Rozstrzyganie bowiem w drodze decyzji administracyjnych - jak to wynika z art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a. - nie jest domeną zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji organów administracji państwowej lub samorządowej sensu stricto, tj. tych, o których jest mowa w art. 1 § 1 k.p.a. Stosownie do wymienionych wyżej przepisów także inne organy, w tym organy organizacji społecznych mogą być "powołane z mocy prawa" do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

Szkoła niepubliczna nie jest z racji swej "prywatności" pozbawiona możliwości wyposażenia jej przez ustawę w kompetencję rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych (por. art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.). Odpowiedź na nasuwające się w tym zakresie pytanie powinna zatem wynikać z przepisów ustawy o systemie oświaty.

Ograniczając zakres rozważań do analizy argumentów przedstawionych przez Naczelny Sąd Administracyjny, ich punktem wyjścia może być kwestia, iż skreślenie ucznia z listy uczniów szkoły publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Art. 39 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, który jest zamieszczony w rozdziale poświęconym zarządzaniu szkołami i placówkami publicznymi stanowi, że dyrektor szkoły może skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły oraz, że skreślenie następuje na podstawie uchwały rady pedagogicznej. Choć w rozdziale 8 ustawy, który poświęcony jest szkołom niepublicznym brak jest odpowiednika powołanego art. 39 ust. 2, to z faktu tego nie można wyprowadzić wniosku, iż tylko w szkołach publicznych może dochodzić do skreślenia ucznia z listy uczniów lub, że tylko w takich szkołach następuje to w drodze decyzji administracyjnej organu szkoły. Wskazana odmiennosc regulacji wynika z naturalnych różnic jej przedmiotu. Tylko bowiem w stosunku do szkół publicznych, pozostających w strukturach bądź organów państwowych bądź samorządowych, zachodzi potrzeba ustawowego określenia spraw ich zarządu, co zapewnia im sprawną organizację i pożądaną jednolitość. Natomiast szkoły niepubliczne są właśnie z racji swej odrębności majątkowej i organizacyjnej autonomiczne co do zasady, a w każdym razie nie podlegają zarządzaniu przez organy państwowe i nie muszą być zorganizowane według wzoru jednolite unormowanego.

Ponadto w ramach rozważania treści art. 39 ust. 2 ustawy o systemie oświaty

trzeba zauważyć, że w istocie rzeczy nie w tym przepisie jest źródło kompetencji organu szkoły do skreślenia ucznia z listy uczniów. W przepisie tym mowa jest wprawdzie o tym, że dyrektor szkoły może skreślić ucznia z listy uczniów, ale - co należy podkreślić - "w przypadkach określonych w statucie szkoły". A więc norma prawna, określająca sytuacje uprawniające dyrektora szkoły do skreślenia ucznia - znajduje się w statucie szkoły publicznej. W tym ostatnim zakresie działanie szkoły niepublicznej jest uregulowane według podobnej zasady skoro - zgodnie z art. 84 ustawy - szkoła niepubliczna działa na podstawie statutu.

W statucie szkoły niepublicznej będzie, podobnie jak w statucie szkoły publicznej, miejsce na "określenie przypadków" skreślenia ucznia z listy uczniów. Ustawa zawiera katalog spraw, które statut szkoły niepublicznej powinien określać, w tym organy szkoły oraz zakres ich zadań, organizację szkoły, prawa i obowiązki uczniów szkoły (art. 84 ust. 2).

Trzeba podkreślić, że - stosownie do art. 2 pkt 2 ustawy - wszystkie szkoły podstawowe, a więc także niepubliczne, objęte są systemem oświaty, przy czym niepubliczne szkoły podstawowe włączone są w ten system - jeżeli można tak powiedzieć - głębiej, bardziej administracyjnie niż np. szkoły niepubliczne ponadpodstawowe. Wiąże się to z tym, że niepubliczna szkoła podstawowa może działać tylko jako szkoła z uprawnieniami szkoły publicznej (art. 8). Jest bowiem szkołą do której uczęszczanie stanowi wypełnienie obowiązku szkolnego (art. 15 i art. 16 ust. 6). Wobec takiego statusu podstawowej szkoły niepublicznej ma ona uprawnienia do wydawania, podobnie jak podstawowa szkoła publiczna, świadectw stanowiących dokumenty urzędowe (art. 7 ust. 2 i 3 oraz art. 11 ust. 1), ale z drugiej strony objęta jest też systemem oświaty pod względem organizacyjnym i nadzoru. Z tego ostatniego zakresu należy wskazać przede wszystkim na obowiązek ewidencji szkoły niepublicznej w określonej przez ustawę procedurze, zapewniającej między innymi nadzór kuratora oświaty nad zgodnością statutu szkoły z obowiązującym prawem (art. 82) oraz nadzór pedagogiczny (art. 89 ust. 1). Wskazać tu trzeba także na wyrażony w art. 82 ust. 2 pkt 6 ustawy obowiązek szkoły podstawowej niepublicznej do stosowania minimum programowego oraz zasad klasyfikowania i promowania uczniów.

W konkretnych okolicznościach sprawy niniejszej na tle statutu Szkoły Podstawowej [...] w W., który ulegał kilkakrotnym zmianom, powstała kontrowersja między stronami postępowania sądownoadministracyjnego, co do zgodności z prawem postanowień statutu, określających kompetencję Samodzielnego Koła Terenowego [...] Społecznego Towarzystwa Oświatowego (prowadzącego tę szkołę) do skreślenia uczniów. Problemy nasuwające się na tym tle, co do rozdziału kompetencji pomiędzy organami szkoły a organami osoby prowadzącej szkołę i sprawującymi nad nią nadzór, będą przedmiotem oceny rozpoznającego sprawę Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast dla potrzeb przedstawionego zagadnienia prawnego dotyczącego charakteru prawnego usunięcia ucznia ze szkoły, istotne jest to, że pomijając wskazaną kontrowersję, z określonej w statucie procedury usuwania uczniów ze szkoły wynika, że następuje to w postępowaniu administracyjnym. Uczeń jest usuwany ze szkoły na podstawie władczego rozstrzygnięcia odpowiedniego organu reprezentującego szkołę i to także w przypadku niewywiązania się z przyjętego zobowiązania pokrywania kosztów (opłaty) za naukę w szkole. [...]

Powyższe rozważania prowadzą do odpowiedzi twierdzącej na pytanie Naczeln-

nego Sądu Administracyjnego, które dotyczyło dopuszczalności zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji o skreśleniu ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej podstawowej (o uprawnieniach szkoły publicznej) ze względu na wątpliwość co do charakteru prawnego takiej decyzji. Poza zakresem przedstawionego zagadnienia pozostawały warunki proceduralne wnoszenia skargi do sądu administracyjnego.

Mając to na uwadze Sąd Najwyższy podjął uchwałę ograniczającą się do stwierdzenia sądowoadministracyjnej drogi zaskarżania decyzji o skreśleniu ucznia z listy uczniów szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej.

=====