

Postanowienie z dnia 5 czerwca 1997 r.
III RN 30/97

1. Zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje także decyzje administracyjne wydane w innym postępowaniu, aniżeli uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile zostały one wydane przez organy administracji publicznej i nie mają charakteru cywilnoprawnego (art. 16 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 20 oraz art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

2. Decyzje Komisji Rekrutacyjnej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w kwestii przyjęcia lub odmowy przyjęcia w poczet słuchaczy tej szkoły (art. 4 ust. 2 in fine ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. Nr 63, poz. 266 ze zm.), mają charakter decyzji administracyjnych i podlegają sądowej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 1997 r. sprawy ze skargi Arkadiusza Z. na decyzję Komisji Rekrutacyjnej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie z dnia 17 czerwca 1996 r. w przedmiocie odmowy zakwalifikowania do kształcenia w tej Szkole na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 1997 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 10 lutego 1997 r. [...], odrzucił skargę Arkadiusza Z. na decyzję Komisji Rekrutacyjnej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie z dnia 17 czerwca 1996 r., która dotyczyła odmowy zakwalifikowania go do kształcenia w tej Szkole. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, stosownie do postanowienia art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266 ze zm. - powoływanej dalej jako ustawa o KSAP) Szkoła ta jest państwową jednostką organizacyjną mającą za zadanie kształcić i przygotowywać do służby publicznej kadry wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest więc organem administracji publicznej w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływana dalej jako ustawa o NSA) i nie została powołana do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że nie ma też podstaw, aby w odniesieniu do decyzji Komisji Rekrutacyjnej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie stosować odpowiednio art. 161 zdanie drugie oraz art. 141 ust. 5 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), które to przepisy rozszerzają zakres

sądowej kontroli decyzji administracyjnych i w tym sensie mają charakter szczególny w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy o NSA. Decyzja Komisji Rekrutacyjnej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie ma charakter ostateczny (art. 4 ust. 2 ustawy o KSAP). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma ona jednak charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów KPA. Nawet jeśli przyjąć, że chodzi w danym wypadku o rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie w drodze decyzji (art. 1 § 1 pkt 1 KPA), to nie wydaje jej organ administracyjny (art. 1 § 2 pkt 1 KPA), bowiem Komisja Rekrutacyjna nie jest organem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Rewizję nadzwyczajną od tego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 28 września 1997 r. wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Rewizja nadzwyczajna zarzuca postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego rażące naruszenie art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o NSA oraz wnosi o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest państwową osobą prawną (art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o KSAP), a nadzór nad nią w zakresie zgodności działania z przepisami ustawowymi i jej statutem sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 2 ust. 3 ustawy o KSAP). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wynika stąd, że Krajowa Szkoła Administracji Publicznej nie jest organem administracji państwowej i jest odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem prawa. Z punktu widzenia prawa administracyjnego Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest zakładem administracyjnym, którego ustrój i organizację określa statut Szkoły (art. 2 ust. 1 ustawy o KSAP). Nie oznacza to wszakże, że statut ten może regulować te sprawy w sposób dowolny, w oderwaniu od zasad obowiązującego porządku prawnego, w tym także z pominięciem zasady sądowej kontroli aktów zakładowych. Przepisy ustawy o KSAP oraz "Regulamin konkursowego postępowania kwalifikacyjnego rekrutacji kandydatów do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej" nie mogą być interpretowane w sposób pozbawiający obywatela prawa rozpatrzenia jego sprawy przez niezależny sąd. Niedopuszczalne jest przyjmowanie, że przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego są jedynie działania organów administracji publicznej. Przeciwnie, zgodnie z postanowieniem art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz stosownie do utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przyjąć, że w razie wątpliwości przepisy art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o NSA dotyczące zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego powinny być interpretowane rozszerzająco, a nie zawężająco. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 - pkt 4 oraz art. 20 ust. 2 i ust. 3 ustawy o NSA sądowej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego poddane są wszystkie rozstrzygnięcia i czynności z zakresu administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podkreśla się, że z analizy ustawowych zadań Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wynika, iż decyzje Komisji Rekrutacyjnej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej dotyczące zakwalifikowania kandydatów w poczet słuchaczy Szkoły należy uznać za decyzje wydawane w sprawie administracyjnej. Skarżący Arkadiusz Z. powołał się na tę okoliczność oraz na orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące decyzji o przyjęciu w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, tymczasem Naczelnego Sądu Administracyjnego w wydanym postanowieniu nie ustosunkował się do tej argumentacji. W rewizji nadzwyczajnej podnosi się, że użyty w art. 4 ust. 2 ustawy o KSAP zwrot "decyzje komisji rekrutacyjnej są ostateczne" wskazuje na administracyjny charakter tego typu rozstrzygnięć. Oznacza to, że chodzi w tym wypadku o decyzje w rozumieniu art. 1 § 2 pkt 1 KPA i w tym zakresie w grę wchodzi sytuacja analogiczna do sytuacji, o której mowa w art. 16 zdanie drugie w związku z art. 141 ust. 5 ustawy o szkolnictwie wyższym. Natomiast stwierdzenie, że Komisja Rekrutacyjna Krajowej Szkoły Administracji Publicznej nie jest organem tej Szkoły byłoby sprzeczne z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy o KSAP. Ponadto w rewizji

nadzwyczajnej zwrócono uwagę także na postanowienia art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o KSAP i wynikające z nich perspektywy dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W szczególności, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, związek kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej z przyszłym zatrudnieniem (w tym kontekście należy brać pod uwagę między innymi przepisy art. 29 ust. 2 pkt 1, art. 29 ust. 5 oraz art. 30 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 89, poz. 402) daje podstawę dla oceny zaskarżonego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego także w świetle art. 25 lit.c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167). Dlatego wyłączenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących zakwalifikowania kandydata w poczet słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej może być oceniane "jako prowadzące do naruszenia równości dostępu obywateli do służby publicznej".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego określają przepisy art. 16 - 19 ustawy o NSA. Przepisy te stanowią w szczególności, że Naczelny Sąd Administracyjny orzeka także w sprawie skarg na decyzje administracyjne (art. 16 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 20 ust. 3 ustawy o NSA) wydane w innym postępowaniu, aniżeli uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 22 ust. 4 ustawy o NSA), o ile wydane zostały one przez organy administracji publicznej, tzn. przez naczelne lub centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, względnie przez inne organy powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej (art. 20 ust. 2 ustawy o NSA), a rozstrzygnięcia te nie mają charakteru cywilnoprawnego (art. 20 ust. 3 ustawy o NSA).

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej została utworzona w drodze ustawowej jako państwowa jednostka organizacyjna powołana w celu kształcenia i przygotowywania do służby publicznej kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o KSAP). Ustawowe zadania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej realizowane są przez zorganizowany zespół osób i przy wykorzystaniu wyodrębnionego w tym celu majątku (art. 1 ust. 3 oraz art. 3 i art. 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o KSAP), na rzecz słuchaczy, którzy rekrutowani są spośród kandydatów zgłaszających na zasadzie dobrowolności gotowość podjęcia kształcenia w tej Szkole (art. 4 - 7 ustawy o KSAP). Wynika stąd, że w świetle obowiązujących uregulowań ustawowych, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest typowym przykładem jednostki organizacyjnej administracji publicznej, która posiada znamiona tzw. zakładu publicznego. W szczególności Krajowa Szkoła Administracji Publicznej jest organizacyjnie wyodrębnionym zespołem osób i środków majątkowych (art. 1 ust. 1 i ust. 3, art. 2 i art. 3 ustawy o KSAP), utworzonym w celu wykonywania ustawowo określonych zadań publicznych (art. 1 ust. 2 ustawy o KSAP), które polegać mają na świadczeniu kształcenia i przygotowania określonej grupy osób - użytkowników tego zakładu publicznego (czyli słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej - art. 4 ustawy o KSAP) do służby publicznej na stanowiskach wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej.

Użytkownikiem, a więc słuchaczem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, może być w zasadzie każda osoba, która posiada ukończone studia wyższe (art. 4 ust. 1 *in fine* ustawy o KSAP). Jednakże z uwagi na ograniczenia determinowane zarówno zakresem potrzeb kształcenia tego typu kadr administracji publicznej, jak też wynikające z samych założeń tego typu kształcenia oraz zakresu możliwości jego realizacji przez Krajową Szkołę

Administracji Publicznej, słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wylani są spośród zgłaszających się kandydatów w drodze postępowania rekrutacyjnego (art. 4 ust. 1 *in principio* ustawy o KSAP). Postępowanie takie ma charakter prawem regulowanego postępowania konkursowego i jest przeprowadzane przez powoływaną w tym celu Komisję Rekrutacyjną (art. 4 ust. 2 *in principio* w związku z § 20 i nast. Statutu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz postanowienia Regulaminu konkursowego postępowania kwalifikacyjnego rekrutacji kandydatów do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej). W wyniku przeprowadzonego postępowania rekrutacyjnego Komisja Rekrutacyjna podejmuje rozstrzygnięcie o przyjęciu lub nie przyjęciu kandydata w poczet słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; decyzje Komisji Rekrutacyjnej w tym względzie są ostateczne (art. 4 ust. 2 *in fine* ustawy o KSAP).

W świetle powyższych ustaleń, z prawnego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że decyzja Komisji Rekrutacyjnej rozstrzygająca o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, ma znamiona decyzji administracyjnej. W znaczeniu prawnomaterialnym, przedmiotem rozstrzygnięcia jest w tym wypadku przyznanie lub odmowa przyznania określonej osobie (indywidualnie oznaczonemu kandydatowi) prawa korzystania ze świadczeń Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jako zakładu publicznego, w ramach konkretnego cyklu szkolenia. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie przestrzegania zasady równości, gdy chodzi o zapewnienie obywatelom możliwości korzystania ze świadczeń zakładu publicznego. W znaczeniu prawnoformalnym chodzi tu o rozstrzygnięcie podjęte przez prawem upoważniony organ administracji publicznej (Komisję Rekrutacyjną) i wydane w prawem określonym postępowaniu (art. 20 ust. 1 oraz art. 20 ust. 4 ustawy o NSA w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o KSAP), mocą którego w konkretnej sytuacji faktycznej ukształtowana zostaje sytuacja prawna indywidualnie oznaczonej osoby w zakresie możliwości realizacji prawa do korzystania z usług administracji publicznej świadczonych przez zakład publiczny (w danym wypadku przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej - art. 1 ust. 2 w związku z art. 4 ustawy o KSAP). W tej sytuacji rozstrzygnięcia Komisji Rekrutacyjnej w kwestii przyjęcia lub odmowy przyjęcia do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 2 *in fine* ustawy o KSAP, mają charakter decyzji administracyjnych i na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA podlegają sądowej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach sądowych cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹³ KPC orzekł jak w sentencji.

=====