

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 12 lutego 1998 r.

III ZP 46/97

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski (współsprawozdawca), Zbigniew Myszka, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 12 lutego 1998 r. wniosku skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy dopuszczalna jest skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na akt nadzorczy podejmowany na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) ?

podjął następującą uchwałę:

Na decyzję Ministra Edukacji Narodowej lub innego właściwego ministra, podjętą na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), o uchyleniu uchwały senatu lub decyzji rektora uczelni przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

U z a s a d n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego działając na podstawie art. 16 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) pismem z dnia 20 listopada 1997 r. (Kw. Pr. 4121/6/97) wniósł o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Naj-

wyższego następującej kwestii prawnej:

"Czy dopuszczalna jest skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na akt nadzorczy podejmowany na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) ?"

W uzasadnieniu przedstawionej kwestii prawnej podniesiono w szczególności, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, które ukształtowało się na gruncie przepisów powołanej ustawy o szkolnictwie wyższym, dominuje pogląd, że przedmiotem skargi do tego Sądu w sprawach dotyczących studentów (lub kandydatów na studia) mogą być jedynie te kategorie rozstrzygnięć organów administracji publicznej, które są rozstrzygnięciami władz uczelni i zostały enumeratywnie wymienione w art. 161 ust. 2 tej ustawy (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 12 czerwca 1992 r., SAB/Po 41/91, OSP z 1994 r. Nr 4, poz. 69). Zbliżone stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wydając postanowienie w sprawie dotyczącej skargi na bezczynność Ministra Edukacji Narodowej w związku z wnioskiem Samorządu Uczelnianego Politechniki W. o uchylenie określonych aktów generalnych wydanych uprzednio przez władze tej Uczelni (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 1997 r., I SAB 2/97).

Równocześnie wyrażony został pogląd, że odpowiedź na sformułowane pytanie wymaga w szczególności oceny charakteru prawnego aktów nadzoru wykonywanego przez właściwych ministrów nad szkołami wyższymi i to w kontekście przepisów dotyczących zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 - art. 20 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Zakłada się przy tym, że nadzór ministra nad szkołami wyższymi dotyczy zarówno indywidualnych, jak i generalnych rozstrzygnięć rektora i senatu szkoły wyższej (art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym).

W konsekwencji przyjmuje się, że w odniesieniu do rozstrzygnięć rektora lub senatu szkoły wyższej, które mają charakter decyzji administracyjnych, właściwy minister, stosownie do okoliczności konkretnej sprawy, może wykonywać kompetencje bądź organu wyższego w rozumieniu art. 17 pkt 3 KPA, bądź też organu nadzoru, ale jedynie w zakresie określonym w art. 161 KPA lub w przepisach innych ustaw (art. 163 KPA). Jednakże nie ulega wątpliwości, że zarówno wydawane w tych wypadkach przez właściwego ministra decyzje, jak i jego ewentualna bezczynność w tego typu sytuacjach, podlegają na zasadach ogólnych kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Natomiast, gdy chodzi o dopuszczalność sądowoadministracyjnej kontroli aktów nadzoru właściwego ministra, które podejmowane są wobec rozstrzygnięć organów szkoły wyższej nie mających charakteru prawnego decyzji administracyjnych (np. wobec aktów generalnych), wyrażony został pogląd, że w świetle obowiązujących przepisów prawa byłaby ona dopuszczalna jedynie przy założeniu, że wszelkie rozstrzygnięcia nadzorcze właściwego ministra podejmowane wobec szkoły wyższej (w tym także te, które dotyczą aktów generalnych organów szkoły wyższej) mają charakter decyzji administracyjnych. Bowiem w przeciwnym razie, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 1 pkt 7 oraz art. 16 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, należałoby stwierdzić, że akty nadzoru podlegają kontroli sądowoadministracyjnej tylko wówczas, gdy wyraźny przepis ustawy tak stanowi.

Rozważając przedstawione pytanie prawne, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

1. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) dotyczy państwowych szkół wyższych, a także niepaństwowych szkół wyższych, jeżeli jej przepisy lub przepisy innych ustaw nie stanowią inaczej (art. 1 ust. 1 oraz ust. 2). Ustawy tej nie stosuje się natomiast do tych państwowych szkół wyższych, których sytuację prawną określają przepisy ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o wyższych szkołach wojskowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 10, poz. 40 ze zm.) oraz przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 96, poz. 590), a także do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez Kościół Katolicki (z wyłączeniem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego) oraz do szkół wyższych i seminariów duchownych prowadzonych przez inne kościoły lub związki wyznaniowe, chyba że ustawy lub umowy pomiędzy Rządem RP a właściwymi władzami Kościoła Katolickiego lub właściwymi władzami innych kościołów lub związków wyznaniowych stanowią inaczej (art. 1 ust. 1 *in fine* oraz art. 1 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Szkoły wyższe, zwane też uczelniami, do których stosuje się ustawę o szkołach wyższych, są organizowane i działają na zasadach wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP i art.

2 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym) oraz posiadają osobowość prawną (art. 8 ustawy o szkolnictwie wyższym). Działają one jako samodzielne i niezależne jednostki organizacyjne, które z punktu widzenia zasad ich organizacji i funkcjonowania, w tym także trybu powoływania organów (art. 46 i nast. ustawy o szkolnictwie wyższym), mają charakter samorządowy i korporacyjny, a tworzone są w celu realizacji zadań publicznych w zakresie badań naukowych i szkolnictwa wyższego. Organami kolegialnymi uczelni są senat i rady wydziałów (art. 46 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym), przy czym senat uczelni sprawuje kompetencje najwyższego organu kolegialnego uczelni (art. 48 ustawy o szkolnictwie wyższym). Natomiast organami jednoosobowymi uczelni są rektor i dziekani (art. 46 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym), z tym że rektor uczelni kieruje jej działalnością i reprezentuje ją na zewnątrz oraz jest przełożonym wszystkich pracowników i studentów uczelni (art. 49 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Z uwagi na prawnie gwarantowaną autonomię szkół wyższych, z mocy wyraźnego przepisu ustawy: "Organy państwowe lub organy samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni jedynie w wypadkach przewidzianych w ustawach" (art. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym). Oznacza to, że z punktu widzenia obowiązujących przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym, szkoły wyższe i ich organy nie są ani organizacyjnie, ani też służbowo podporządkowane żadnemu organowi administracji publicznej. Tego typu podporządkowanie nie wynika także z przepisów ustawy z dnia 23 października 1987 r. o Ministrze Edukacji Narodowej (Dz.U. Nr 33, poz. 178 ze zm. - art. 3 i art. 4).

Minister Edukacji Narodowej lub inny właściwy minister sprawuje nadzór państwowy nad uczelniami państwowymi (art. 31 ust. 1 oraz ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym). Nadzór ten ma jednak wyłącznie charakter tzw. nadzoru prawnego (w odróżnieniu od tzw. nadzoru organizacyjnego), czyli dotyczy badania zgodności działań organów uczelni z przepisami ustawowymi i statutem uczelni (art. 31 ust. 1 *in principio* ustawy o szkolnictwie wyższym).

Sprawując nadzór prawny nad uczelnią w zakresie zgodności działania jej organów z przepisami ustawowymi i statutem, Minister Edukacji Narodowej w szczególności:

- a) może żądać od tych organów informacji i wyjaśnień (art. 31 ust. 1 oraz art. 34

ustawy o szkolnictwie wyższym);

b) podejmuje w ciągu miesiąca decyzję o uchyleniu uchwały senatu uczelni lub decyzji rektora uczelni, w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa lub statutu uczelni (art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym); jest znamienne, że w tym ostatnim wypadku przepis ustawy został sformułowany w sposób kategoriyczny;

c) może nałożyć na uczelnię, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek realizacji określonego zadania w dziedzinie nauczania lub kształcenia kadr naukowych, zapewniając odpowiednie środki jego realizacji (art. 32 ustawy o szkolnictwie wyższym);

d) podejmuje wobec uczelni inne działania na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 33 ustawy o szkolnictwie wyższym).

2. W aktualnym stanie prawnym kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego objęte są w zasadzie wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, o ile nie mają one charakteru cywilnoprawnego (art. 20 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.- powoływanej nadal jako: ustawa o NSA) i o ile wyraźny przepis ustawy nie stanowi inaczej (art. 19 ustawy o NSA). Jest przy tym bezsporne, że podejmowane przez Ministra Edukacji Narodowej na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym w trybie nadzoru prawnego decyzje nie mają charakteru cywilnoprawnego, lecz są aktami podejmowanymi przez organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, bowiem ich przedmiotem jest dokonywana przez Ministra Edukacji Narodowej ocena prawna ściśle określonego aktu prawnego (uchwały lub decyzji) podjętego przez właściwy organ uczelni (senat lub rektora). Stąd w zasadzie domniemanie prawne przemawia za tym, że akt taki podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, o ile wyraźny przepis ustawy nie stanowi inaczej.

Z tej przyczyny, w kontekście rozważanego zagadnienia prawnego, na uwagę zasługuje w szczególności dyspozycja art. 19 pkt 2 ustawy o NSA, który stanowi, że kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podlegają:

a) sprawy wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz

b) sprawy wynikające z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych.

Otóż podejmując decyzję na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym Minister Edukacji Narodowej nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności (lub podległości) organizacyjnej wobec uczelni państwowej, lecz działa na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym), przyznanego mu w celu wykonywania funkcji nadzoru prawnego wobec uczelni państwowych, które - jak wszystkie szkoły wyższe - korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej autonomii (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP). Dlatego decyzja Ministra Edukacji Narodowej podejmowana na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym nie podlega wyłączeniu z zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy o NSA.

3. Prawną podstawę skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzje administracyjne stanowi art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA. Przy czym pojęcie ?decyzji administracyjnej@ rozumiane jest w tym wypadku szeroko i obejmuje zarówno decyzje wydawane na zasadach i w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 § 1 pkt 1 oraz art. 104 i nast. KPA), jak i decyzje wydawane w innym postępowaniu, aniżeli uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 22 ust. 4 ustawy o NSA). Jednakże w każdym wypadku w grę wchodzić musi oczywiście rozstrzygnięcie prawne mające prawne znamiona ?decyzji administracyjnej@ w znaczeniu prawnomaterialnym. Decyzja podejmowana na podstawie art. 31 ust. 2 i ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym ma wszelkie znamiona decyzji administracyjnej. Jest ona rozstrzygnięciem prawnym (w danym wypadku rozstrzygnięciem nadzorczym), podejmowanym na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym), przez organ administracji publicznej (przez Ministra Edukacji Narodowej lub innego właściwego ministra), wobec indywidualnie oznaczonego podmiotu prawnego (określonej uczelni), w konkretnej sprawie (dotyczy oceny prawnej konkretnej uchwały senatu uczelni lub decyzji rektora uczelni), która nie wynika ze stosunku nadrzędności lub podległości organizacyjnej organu podejmującego rozstrzygnięcie i adresata decyzji (uczelnia ma konstytucyjnie i ustawowo gwarantowaną autonomię względem Ministra Edukacji Narodowej lub innego właściwego ministra), ale równocześnie ma znamiona aktu prawnego, który w sposób autorytatywny kształtuje sytuację prawną adresata (rozstrzygnięcie nadzorcze Ministra Edukacji Narodowej lub innego właściwego ministra podjęte na podstawie art. 31 ust. 2 i

ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym ma na celu uchylenie mocy wiążącej aktu prawnego, który był wyrazem aktu woli organu uczelni jako autonomicznej jednostki organizacyjnej). Równocześnie nie ulega wątpliwości, że decyzja podejmowana na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym nie jest wydawana na zasadach i w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest natomiast typowym rozstrzygnięciem z zakresu tzw. nadzoru prawnego, które podejmowane jest przez właściwy organ z urzędu, wobec określonego ustawą podmiotu prawnego (uczelni) podlegającego temu nadzorowi *ex lege*, a jej przedmiotem jest następcza (*ex post*) ocena prawna, konkretnego, już podjętego przez organ uczelni (senat lub rektora) aktu prawnego (uchwały lub decyzji) i to wyłącznie z punktu widzenia jego legalności (zgodności z przepisami ustawy i statutu uczelni).

4. Art. 17 ustawy o NSA stanowi wprawdzie, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje również skargi na bezczynność organów w sprawach, o których mowa między innymi w art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA. Należy jednak mieć na uwadze, że tzw. skarga na bezczynność organu może być wniesiona wyłącznie przez uprawnione podmioty (art. 33 ust. 2 ustawy o NSA). Wynika stąd, że w sytuacji, gdy pomimo zaistnienia przesłanek prawnych dla podjęcia decyzji na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym właściwy minister nie podejmie żadnego rozstrzygnięcia w sprawie, legitymacja prawna do wniesienia skargi na bezczynność ministra przysługuje wyłącznie właściwym organom danej szkoły wyższej (rektorowi lub senatowi uczelni) lub prokuratorowi. W tym wypadku chodzi bowiem o indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej, w której rozstrzygnięcie nadzorcze właściwego ministra dotyczy interesu prawnego określonej uczelni i kompetencji jej organów (senatu lub rektora) do podejmowania aktów prawnych o charakterze ogólnym, a nie rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Dlatego innym podmiotom skarga taka w tym wypadku nie przysługuje. Stąd stwierdzić trzeba, że trafne było rozstrzygnięcie prawne wynikające z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 1997 r., I SAB 2/97, odrzucające skargę Konwentu Uczelnianego Samorządu Studenckiego Politechniki W. na bezczynność Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie uchylenia uchwały Senatu Politechniki W. z dnia 21 kwietnia 1994 r. oraz uchylenia pism okólnych Rektora tejże Politechniki z dnia 10 maja 1994 r. [...] i z dnia 31 maja 1995 r. [...] w części dotyczącej ustalenia opłat za reaktywację studiów.

Natomiast diametralnie odmienna jest sytuacja prawna wówczas, gdy na podstawie kwestionowanego ogólnego aktu prawnego uczelni (uchwały senatu lub decyzji rektora) podjęte zostanie rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie studenckiej. Do tego typu decyzji podjętych przez organy uczelni stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym) i w konsekwencji także samorządowe organizacje studenckie mają zarówno legitymację prawną do wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania w tego typu sytuacji oraz do dopuszczenia do toczącego się już postępowania w sprawie (art. 31 § 1 KPA), jak i legitymację prawną do wniesienia w tej sprawie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 33 ustawy o NSA), w tym także skargi na bezczynność organu (art. 17 ustawy o NSA). *Nota bene*, także w toku toczącego się postępowania administracyjnego, w tego typu indywidualnej sprawie studenckiej może zostać podniesiony zarzut niezgodności z ustawą lub statutem uczelni konkretnej uchwały senatu lub decyzji rektora, która stanowiła podstawę prawną wydanej decyzji (art. 97 § 1 pkt 4 KPA w związku z art. 193 Konstytucji RP), a w wypadku, gdy w grę wchodzi zarzut naruszenia konstytucyjnie gwarantowanej wolności lub prawa istnieje także możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej (79 Konstytucji RP).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

=====