

Wyrok z dnia 26 maja 2000 r.

III RN 170/99

Interesem prawnym w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) jest także interes prawny oparty na przepisie prawa formalnego, uprawniający samorząd studencki do udziału w procedurze stanowienia aktów prawnych rektora, dotyczących praw i obowiązków społeczności studenckiej uczelni.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kuźniar, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 26 maja 2000 r. sprawy ze skargi Zarządu Konwentu Uczelnianego Samorządu Studenckiego Politechniki W. na decyzję Ministra Edukacji Narodowej w Warszawie z dnia 26 listopada 1998 r. [...] w przedmiocie pomocy materialnej dla studentów, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 sierpnia 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Rektor Politechniki W. zarządzeniem z dnia 19 lutego 1998 r. wprowadził regulamin przyznawania i ustalania wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych w Politechnice W.

Zarząd Konwentu Uczelnianego Samorządu Studenckiego Politechniki W. wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej z wnioskiem o uchylenie w trybie nadzoru powyższego zarządzenia jako wydanego z rażącym naruszeniem przepisu § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz.U. Nr 3, poz. 32 ze zm.). Minister Edukacji Naro-

dowej decyzją z dnia 27 sierpnia 1998 r. odmówił uchylenia powyższego zarządzenia Rektora Politechniki W., powołując jako podstawę prawną decyzji przepis art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.). Minister Edukacji Narodowej, po rozpatrzeniu wniosku Zarządu Konwentu o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją z dnia 26 listopada 1998 r. utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 27 sierpnia 1998 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 sierpnia 1999 r. [...] oddalił skargę Zarządu Konwentu Uczelnianego Samorządu Studenckiego Politechniki W. na decyzję Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 listopada 1998 r. W ocenie Sądu samorząd studencki nie jest podmiotem uprawnionym do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych właściwego ministra wydawanych na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, gdyż zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1998 r. III ZP 46/97 (OSNAPiUS 1998 nr 13, poz. 384) „rozstrzygnięcie nadzorcze właściwego ministra dotyczy interesu prawnego określonej uczelni i kompetencji jej organów (senatu lub rektora) do podejmowania aktów prawnych o charakterze ogólnym (...) dlatego innym podmiotom skarga (...) nie przysługuje.”

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił „istotne” naruszenie prawa przez błędną wykładnię art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest poza sporem, że Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę rozstrzygnięć nadzorczych Ministra Edukacji Narodowej wydawanych na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym; stanowisko takie zajęł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 lutego 1998 r. III ZP 46/97. Z przepisu § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych wynika, że kompetencja do wydania szczegółowego regulaminu przyznawania i ustalania wysokości świadczeń, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1, 1a, 2, 4-6 i w ust. 2 oraz podziału środków przysługuje nie rektorowi działającemu samodzielnie, ale rektorowi i organowi samorządu studenckiego - współuczestniczącemu w wydaniu tych aktów. W konsekwencji rozstrzygnięcie nadzorcze Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie wyżej wymienionych aktów dotyczy, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich interesu prawnego określonej uczelni i kompetencji jej organów (rektora oraz samorządu studenckiego) do podejmowania

aktów o charakterze ogólnym. Organ samorządu studenckiego występuje w tej sprawie jako w sprawie własnej. Rozstrzygnięcie nadzorcze Ministra odnosi się bezpośrednio również i do zakresu kompetencji organu samorządu studenckiego, dlatego też skarga do sądu administracyjnego powinna przysługiwać zarówno rektorowi jak i samorządowi studenckiemu. Przyznawanie w tej sytuacji prawa do skargi jedynie rektorowi i odmowa uznania legitymacji organu samorządu studenckiego do wniesienia skargi do NSA oznacza pozbawienie organów samorządu studenckiego prawa do sądowej kontroli rozstrzygnięć Ministra, gwarantowanej przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie dopuszczalności skargi na decyzje Ministra Edukacji Narodowej podejmowane na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) zostało rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1998 r. III ZP 46/97 (OSNAPiUS 1998 nr 13, poz. 384), w której stwierdzono, że: „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.”

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy skarga do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję Ministra Edukacji Narodowej, utrzymującą w mocy swoją decyzję o odmowie uchylenia zarządzenia Rektora Politechniki W. w sprawie regulaminu przyznawania i ustalania wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych w Politechnice W., służy organom samorządu studenckiego tej uczelni. W uzasadnieniu powyższej uchwały Sąd Najwyższy rozważając dopuszczalność skargi na bezczynność Ministra Edukacji Narodowej, mimo zaistnienia przesłanek do podjęcia decyzji na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy, wyraził pogląd, który podzielił Naczelny Sad Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że „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 nad-

zorcze 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 innego podmiotu prawnego. Dlatego innym podmiotom skarga taka w tym wypadku nie przysługuje.” Sąd Najwyższy uznał za trafne 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 ókólnych Rektora tejże Politechniki z dnia 10 maja 1994 r. [...] i z dnia 31 maja 1995 r. [...] w części dotyczącej ustalenia opłat za reaktywację studiów. W ocenie Sądu Najwyższego „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).”

Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uprawniony do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów innych osób. Powstaje w związku z tym zagadnienie, czy samorząd studencki ma interes prawny do wniesienia skargi na ostateczną decyzję nadzorczą Ministra Edukacji Narodowej utrzymują-

czą w mocy swoją decyzję o odmowie uchylecia zarządzenia rektora w sprawie regulaminu przyznawania i ustalania wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów.

Trafny jest pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że o posiadaniu interesu prawnego przesądza przepis § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz.U. Nr 3, poz. 32 ze zm.), zgodnie z którym szczegółowy regulamin przyznawania i ustalania wysokości świadczeń, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1, 1a, 2, 4-6 i w ust. 2, oraz podział środków określa rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Powyższy przepis konkretyzuje zasadę uczestniczenia społeczności akademickiej (nauczyciele akademicki, studenci i pracownicy uczelni nie będący nauczycielami akademickimi) w zarządzaniu uczelnią (art. 6 ust. 2 ustawy), a zwłaszcza wyrażoną w art. 6 ust. 3 ustawy regułę, zgodnie z którą istotne decyzje organów uczelni dotyczące poszczególnych grup społeczności akademickiej są podejmowane po zasięgnięciu opinii tych grup lub ich przedstawicieli wybranych na zasadach określonych w statucie.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że samorząd studencki, działający poprzez swój uczelniany organ, ma prawnie zagwarantowany udział w procedurze ustanawiania przez rektora uczelni „regulaminu przyznawania i ustalania wysokości świadczeń” oraz określania przez rektora „podziału środków.” Należy zatem przyjąć, że prawo samorządu studenckiego do udziału w procedurze wydawania tych aktów prawnych rektora jest równoznaczne z istnieniem interesu prawnego w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Interes prawny uprawniający do wniesienia skargi na decyzję nadzorczą Ministra Edukacji Narodowej nie może być bowiem utożsamiany wyłącznie z interesem prawnym opartym na wyraźnym przepisie prawa materialnego, który jest autorytatywnie konkretyzowany w drodze decyzji administracyjnej kształtującej status materialnoprawny jednostki w danej dziedzinie. Uwzględniając szerokie ujęcie prawa do sądu zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że interesem prawnym w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest także interes prawny oparty na przepisie prawa formalnego (proceduralnego), ustanawiającym prawo samorządu studenckiego do skonkretyzowanego udziału w procedurze stanowienia aktów prawnych rektora dotyczących praw i obowiązków społeczności studenckiej danej uczelni.

Oznacza to, że uczelniane organy samorządu studenckiego są uprawnione nie tylko do żądania podjęcia decyzji nadzorczej przez Ministra Edukacji Narodowej w stosunku do wymienionych wyżej aktów prawnych rektora i mają status strony w postępowaniu nadzorczym, lecz są także uprawnione do złożenia skargi na decyzję nadzorczą Ministra odnoszącą się do tych aktów. Wyżej wymienione akty prawne rektora nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem do współdziałania samorządu studenckiego przy ich wydawaniu nie stosuje się przepisu art. 106 tego Kodeksu.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====