

Postanowienie z dnia 5 stycznia 2001 r.

III RN 45/00

Na decyzję o odmowie przyznania stypendium naukowego przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2001 r. sprawy ze skargi Pawła O. na decyzję Prorektora Akademii [...] w K. z dnia 30 grudnia 1998 r. w przedmiocie odmowy przyznania stypendium naukowego, o rentę z tytułu niezdolności do pracy, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 9 lipca 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

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

Prodziekan Wydziału Elektroniki, Automatyki, Informatyki i Elektroniki Akademii [...] w K. decyzją z dnia 25 listopada 1998 r. odmówił przyznania Pawłowi O. stypendium za wyniki w nauce w roku akademickim 1997/1998 z powodu nieprzedłożenia indeksu w dziekanacie Wydziału do dnia 30 września 1998 r.

Prorektor Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie decyzją z dnia 30 grudnia 1998 r. utrzymał w mocy decyzję zaskarżoną przez Pawła O.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie postanowieniem z dnia 9 lipca 1999 r. [...] odrzucił skargę Pawła O. na powyższą decyzję organu drugiej instancji.

W ocenie Sądu przepis art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 358 ze zm.) jest bez wątplenia przepisem „bardziej szczegółowym” od generalnej klauzuli art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.). Art.

161 ustawy o szkolnictwie wyższym ustalił zamknięty katalog rozstrzygnięć szkół wyższych, które podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego wnioskując a contrario należy przyjąć, stwierdził Sąd, że wszystkie pozostałe rozstrzygnięcia organów szkół wyższych nie są objęte kognicją Naczelnego Sadu Administracyjnego. Sąd jest zdania, że „ustalenia organów szkół wyższych w sprawach stypendialnych” nie zostały przez ustawodawcę poddane kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, bowiem przepis art. 152 ustawy regulujący stypendia naukowe przyznawane studentom ani żaden z przepisów 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 9, poz. 32) nie został wymieniony w art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższe postanowienie rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 16 ust. 1 pkt 1, art. 20 ust. 3 i art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 2, 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania. W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu ustanowionego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Potwierdzają to orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym budzi wątpliwości interpretacyjne. Redakcja tego przepisu może wskazywać, że w sprawach indywidualnych studentów i nadzoru nad działalnością uczelnianych organów samorządu studenckiego stosuje się przepisy KPA, lecz nie przysługuje skarga do NSA, zaś w innych sprawach, wymienionych w zdaniu drugim, do których nie stosuje się przepisów KPA – skarga do NSA przysługuje. Podział taki nie jest, zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzasadniony. W sprawach, o których mowa w art. 141 ust. 5, 148 i 159 ust. 2 i 5 ustawy o szkolnictwie wyższym, wskazanych w art. 161 tej ustawy jako zaskarżalne do Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie i na zasadach określonych w KPA, sama ustawa o szkolnictwie wyższym – w rozdziale 2 Samorząd i organizacje studenckie - ustaliła tryb postępowania i z tego względu

konieczna była wyraźna regulacja prawna, że także w tych sprawach przysługuje skarga do NSA. Takiej między innymi sytuacji dotyczy przepis art. 16 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z przepisu art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym nie wynika, że podlegają zaskarżeniu tylko sprawy określone w jego zdaniu drugim, lecz że decyzje wydane w tych sprawach, mimo odrębnego trybu postępowania, także podlegają zaskarżeniu do NSA. Wyraźny „zapis” w ustawie, iż do decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich stosuje się odpowiednio przepisy KPA i brak w art. 19 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyłączenia tego rodzaju spraw spod właściwości sądu administracyjnego oznacza, iż podlegają one zaskarżeniu do tego Sądu zgodnie z przepisem art. 16 ust. 1 pkt 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wykładnia taka odpowiada konstytucyjnej zasadzie prawa do sądu, a ponadto jest wykładnią ustawy w zgodzie z Konstytucją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy decyzja organu szkoły wyższej odmawiająca przyznania studentowi stypendium za wyniki w nauce, podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga uprzedniego rozważenia charakteru prawnego tej decyzji oraz relacji zachodzących między przepisem art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 358 ze zm.) a przepisem art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Odnosnie do pierwszego z tych zagadnień prawnych należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 152 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym studentowi przysługuje prawo do pomocy materialnej, w tym także do stypendium socjalnego, ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Prawo do pomocy materialnej w rozumieniu powyższego przepisu ustawy obejmuje także prawo do świadczeń w postaci stypendium za wyniki w nauce (§ 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych, które jest przyznawane na zasadach i w trybie określonym w tym rozpo-

ządzeniu. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie organu szkoły wyższej w przedmiocie stypendium za wyniki w nauce jest decyzją administracyjną, do której stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 161 zdanie pierwsze ustawy). Jest bowiem bezsporne, że przedmiotem takiego rozstrzygnięcia jest sprawa indywidualna (prawo do stypendium za wyniki w nauce), której załatwienie należy do właściwości organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (organu szkoły wyższej), zaś samo rozstrzygnięcie ma formę decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 i 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosnie zaś do relacji między przepisem art. 161 zdanie drugie ustawy stanowiącym, że „na decyzje ostateczne w sprawach, o których mowa w art. 141 ust. 5, art. 148 i art. 159 ust. 2 i 5, przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego” a przepisem art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który przewiduje, iż sąd orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne, należy stwierdzić, że błędny jest pogląd Sądu wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, jakoby przepis art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym był bez wątpienia przepisem bardziej szczegółowym od klauzuli generalnej zawartej w wymienionym przepisie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przeciwnie, należy stwierdzić, że relacje między tymi przepisami nie mogą być rozpatrywane w kategoriach *lex specialis- lex generalis*, bowiem przyjęcie tego błędnego założenia prowadziłoby nieuchronnie do wniosku, że w sytuacji, gdy przepis ustawy szczególnej przewiduje zaskarżanie do sądu administracyjnego tylko niektórych, wyraźnie w nim wymienionych, spraw administracyjnych, to przepis taki zarazem wyłącza dopuszczalność złożenia do sądu administracyjnego skargi na decyzje administracyjne rozstrzygające sprawy administracyjne nie wymienione w tym przepisie, lecz uregulowane w tej ustawie szczególnej. Wnioskowanie przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku prowadzi ponadto do paradoksalnego wniosku, że przepis art. 161 zdanie drugie ustawy o szkolnictwie wyższym, którego pierwotnym celem było poszerzenie przedmiotowego zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnych, jest wykorzystywany niezgodnie z tym jego celem do bezpodstawnego ograniczania kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W przepisie tym przewidziano bowiem (generalną) kompetencję tego Sądu do rozpatrywania skarg na decyzje administracyjne, zaś wyjątki

od tej zasady określa przepis art. 19 tej ustawy, co oznacza, że niedopuszczalność zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji administracyjnej wydanej w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego może wynikać wyłącznie z wyraźnego przepisu ustawy szczególnej, np. przewidującej w tym zakresie właściwość sądu powszechnego. Nie ulega natomiast żadnej wątpliwości, że niedopuszczalności takiej nie można domniemywać. Należy zatem przyjąć, że wyłączenie decyzji administracyjnych o odmowie przyznania stypendium za wyniki w nauce z zakresu kontroli wykonywanej przez Naczelną Sąd Administracyjny mogłoby nastąpić na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego, co podlegałoby jednakże odrębnej ocenie z punktu widzenia konstytucyjności takiego wyłączenia. W rozpoznawanej sprawie, ani przepis art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym, ani żaden z przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie daje podstaw do przyjęcia, że Naczelną Sąd Administracyjny nie jest właściwy w sprawach skarg na decyzje administracyjne o odmowie przyznania stypendium za wyniki w nauce.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====