

Postanowienie z dnia 29 marca 1994 r.
III ARN 12/94

Pismo dyrektora wydziału infrastruktury społecznej urzędu wojewódzkiego skierowane do zainteresowanej osoby, zawiadamiające o utrzymaniu w mocy decyzji dyrektora szkoły publicznej o skreśleniu z listy uczniów na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) - stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Janiny Antosiewicz, po rozpoznaniu w dniu 29 marca 1994 r. sprawy ze skargi Barbary W. na pismo Dyrektora Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 9 grudnia 1992 r. [...] w przedmiocie skreślenia Damiana W. z listy uczniów Liceum Medycznego Nr 2 w Ł., na skutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Ministra Sprawiedliwości [...], od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 1993 r. [...]

p o s t a n o w i ł :

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę do rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Łodzi.

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

Syn skarżącej Damian W. był w roku szkolnym 1991/92 uczniem III klasy Liceum Medycznego Nr 2 w Ł. Ze względu na uzyskanie na koniec roku szkolnego 8 ocen miernych i jednej oceny niedostatecznej z języka polskiego nie otrzymał promocji do klasy następnej i powtarzał III klasę. Decyzją Rady Pedagogicznej z dnia 28 października 1992 r. został skreślony z listy uczniów klasy III d z dniem 2 listopada 1992 r. za sprzeczne z regulaminem uczniowskim i normami współżycia zachowanie w dniu 23 października 1992 r. O fakcie tym został zawiadomiony Wizytator Średnich Szkół Medycznych w Wydziale Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł., z którego inicjatywy doszło do poddania Damiana W. ponownemu egzaminowi sprawdzającemu z języka polskiego (w dniu 28 sierpnia 1992 r.), w związku z uzyskaną przez niego oceną niedostateczną z tego przedmiotu w klasie III w roku szkolnym 1991/92.

W dniu 25 września 1992 r. matka ucznia Barbara W. zwróciła się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z ustną prośbą o interwencję w sprawie nieuzyskania przez syna promocji do klasy IV zarzucając niewłaściwe nastawienie do syna oraz niesprawiedliwą ocenę jego postępów w nauce. Pismem z dnia 15 października 1992 r. dyrektor Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł.-Lekarz Wojewódzki, któremu została przekazana do załatwienia prośba Barbary W.,

zawiadomił skarżącą, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Liceum Medyczne Nr 2 w Ł., że nie ma podstaw "do zmiany decyzji Dyrekcji Szkoły" dotyczącej nieuzyskania przez Damiana W. promocji do klasy następnej.

W dniu 18 listopada 1992 r. skarżąca Barbara W. zwróciła się do Lekarza Wojewódzkiego z prośbą o zbadanie sprawy wydalenia syna ze szkoły. W piśmie z dnia 9 grudnia 1992 r. Dyrektor Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł.-Lekarz Wojewódzki stwierdził, że "po wnikliwie przeprowadzonej analizie danych dotyczących przebiegu nauki i wykazywanej postawy uczniowskiej nie widzi podstaw do zmiany decyzji Dyrekcji Szkoły" o skreśleniu Damiana W. z listy uczniów Liceum Medycznego Nr 2 w Ł.

W dniu 15 marca 1993 r. Barbara W. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której zakwestionowała decyzję o skreśleniu jej syna Damiana W. z listy uczniów.

Postanowieniem z dnia 25 października 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia stanowiła okoliczność, że w sprawie skreślenia Damiana W. z listy uczniów nie wydawał w ogóle decyzji dyrektor Liceum Medycznego Nr 2 w Ł., lecz Rada Pedagogiczna tego Liceum podjęła taką uchwałę dnia 28 października 1993 r. Tymczasem zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) do dyrektora szkoły należy rozstrzygnięcie - w drodze decyzji administracyjnej - sprawy przyjęcia kandydata do grona uczniów i skreślenia ucznia z listy uczniów, chociaż czyni to na podstawie uchwały rady pedagogicznej. W tym stanie rzeczy, skoro nie było decyzji dyrektora szkoły o skreśleniu syna skarżącej z listy uczniów, organ II instancji nie mógł stwierdzić, że nie ma podstaw do zmiany decyzji dyrektora szkoły. Tym samym skarga Barbary W. jako złożona na nie istniejącą decyzję jest niedopuszczalna i z mocy art. 207 § 6 w związku z art. 204 § 1 k.p.a. podlega odrzuceniu.

Od powyższego orzeczenia Minister Sprawiedliwości złożył rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 39 ust. 1 i art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) w związku z art. 14 § 2, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 207 § 6 k.p.a. oraz z art. 204 § 1 k.p.a. i na podstawie art. 210 k.p.a. wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i o przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Zdaniem rewidującego wymieniony Sąd nie wyjaśnił przede wszystkim kwestii, czy dyrektor szkoły, który sprawuje rolę organu administracji państwowej w sprawach powierzonych mu ustawą o systemie oświaty, nie podjął decyzji w ramach art. 14 § 2 k.p.a., to znaczy, czy nie załatwił ustnie sprawy skreślenia Damiana W. z listy uczniów. Na takie rozstrzygnięcie zdaje się wskazywać pismo Dyrektora Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 9 grudnia 1992 r., która nawiązuje do "decyzji Dyrekcji Szkoły", a nie do uchwały Rady Pedagogicznej tej Szkoły. Okoliczność ta wymaga zbadania łącznie z przesłankami, przy których istnieniu jest dopuszczalne ustne załatwienie sprawy.

Według wnoszącego rewizję nadzwyczajną Naczelny Sąd Administracyjny nie rozważył również treści i charakteru wymienionego wyżej pisma Dyrektora Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 9 grudnia 1992 r., które

ma cechy orzeczenia administracyjnego, gdyż rozstrzyga o sprawie indywidualnej z zakresu administracji państwowej w sytuacji, gdy Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, jako organ wyższego stopnia w stosunku do decyzji wydanych przez dyrektora szkoły medycznej, upoważnił wojewodów do wykonywania zadań organu wyższej instancji, czyli w sytuacji, gdy Wojewoda Łódzki został upoważniony do wydania orzeczeń w imieniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

Tym samym - w ocenie Ministra Sprawiedliwości - odrzucenie skargi nastąpiło bez wyjaśnienia, czy rzeczywiście brak jest podstaw do merytorycznego rozpoznania skargi. Poza tym zaskarżone postanowienie zostało podpisane tylko przez dwóch członków składu orzekającego, a podpisy pełnego składu znajdują się dopiero na odpisie postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawą odrzucenia przez Naczelnego Sąd Administracyjny skargi Barbary W. jest pogląd, że skarga ta jest niedopuszczalna, gdyż nie istnieje w ogóle decyzja podlegająca zaskarżeniu. Pogląd ten jest nietrafny.

Art. 107 § 1 k.p.a. określa niezbędne elementy decyzji, do których między innymi należą: oznaczenie organu administracji państwowej, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji. Jak wyjaśnił Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r. SA 1163/81 (OSPika 1982 z. 9-10 poz. 169) "pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzje. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji". Nazwanie czynności organu administracyjnego decyzją nie wystarcza samo w sobie do zakwalifikowania tej czynności do kategorii decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli tak nazwana czynność nie będzie posiadać minimum elementów przewidzianych przez przepisy prawa procesowego, a jednocześnie gdy nie będzie stanowić władczego i jednostronnego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach indywidualnych jednostki (zob. J. Borkowski i B. Adamiak: "Polskie postępowanie administracyjne i sądownicze", Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 271-272). Również w późniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślał, że treść, a nie forma, przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. Jeżeli więc określona sprawa podlega załatwieniu w drodze decyzji, to za decyzję należy uznać pismo organu rozstrzygającego tę sprawę, zawierające co najmniej oznaczenie tego organu, oznaczenie adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis upoważnionego pracownika organu, gdyż wówczas spełnia ono podstawowe, niezbędne warunki decyzji wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. (zob. wyrok z dnia 22 września 1981 r. SA 791/81, ONSA 1981 z. 2 poz. 91, wyrok z dnia 8 lutego 1983 r. SA/Wr 559/82, ONSA 1983 z. 1 poz. 3).

Zatem z punktu widzenia powyższych kryteriów Sąd Administracyjny powinien spojrzeć na pismo Dyrektora Wydziału Infrastruktury Społecznej w Ł. z dnia 9 grudnia

1992 r. Pismo to bowiem w sposób władczy i jednostronny rozstrzyga o prawach i obowiązkach Damiana W. jako ucznia Liceum Medycznego Nr 3 w Ł., a przy tym wskazuje organ, od którego pochodzi to pismo, adresata pisma, datę i zawiera podpis osoby reprezentującej organ administracji. Rozstrzygnięcie sprawy - jego istota zawarta jest w słowach, że osoba podpisująca pismo "nie widzi podstaw do zmiany decyzji Dyrektora Szkoły" o skreśleniu Damiana W. z listy uczniów, zaś uprawnienie Dyrektora Wydziału Infrastruktury Społecznej do podjęcia decyzji - zgodnie z twierdzeniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną - wynika z faktu, że w odniesieniu do publicznych szkół medycznych, zakładanych i prowadzonych przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, Minister ten - jako organ prowadzący szkołę (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1990 r. o systemie oświaty - Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.) i jako organ wyższego stopnia - upoważnił wojewodów do podejmowania decyzji w sprawach odwołań od decyzji wydawanych przez dyrektorów szkół medycznych.

Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny z rażącym naruszeniem art. 107 § 1, art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. uznał, iż brak jest decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu, gdyż jakoby wymienione wyżej pismo Dyrektora Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Ł. z dnia 9 grudnia 1992 r. nie może być potraktowane jako decyzja. Tym samym, również z rażącym naruszeniem art. 204 § 1 k.p.a., Sąd ten odrzucił skargę Barbary W. przyjmując - bez rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy - że jest ona niedopuszczalna.

Uchybienie to uzasadnia więc rewizję nadzwyczajną i jej wniosek o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznania. Inną kwestią, nie mającą wpływu na powyższe rozstrzygnięcie, jest, czy istnieje w sprawie decyzja właściwego organu I instancji. Ta kwestia bowiem powinna być przedmiotem wyjaśnienia i rozważenia przez Naczelny Sąd Administracyjny w aspekcie art. 14 § 2 k.p.a.

Z przytoczonych powodów Sąd Najwyższy uznał rewizję nadzwyczajną za zasadną i dlatego stosownie do art. 210 k.p.a. w związku z art. 211 k.p.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

=====