

Wyrok z dnia 11 marca 1999 r.

III RN 134/98

Czynnością wszczynającą postępowanie administracyjne w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej jest wezwanie uczelni przez Ministra Edukacji Narodowej do usunięcia niezgodności działań z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 11 marca 1999 r. sprawy ze skargi Niepaństwowej Wyższej Szkoły Pedagogicznej w B. na decyzję Ministra Edukacji Narodowej w Warszawie z dnia 30 czerwca 1997 r. [...] w przedmiocie nakazania likwidacji Niepaństwowej Wyższej Szkoły Pedagogicznej w B. na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Minister Edukacji Narodowej decyzją z dnia 8 maja 1997 r. [...] nakazał likwidację Niepaństwowej Wyższej Szkoły Pedagogicznej w B. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że L.J., założycielka Szkoły, pismem z dnia 14 maja 1996 r. została zobowiązana do przekazania na konto Szkoły zadeklarowanych uprzednio środków majątkowych w kwocie 120.000 zł i przedstawienie w terminie jednego miesiąca dokumentów potwierdzających wpłatę. Wobec braku dowodu wpłaty tej kwoty dwukrotnie, tj. pismem z dnia 15 listopada 1996 r. i z dnia 6 marca 1997 r., wzywano L.J. do przedstawienia takiego dowodu. L.J. w piśmie z dnia 3 kwietnia 1997 r. zwróciła się o przedłużenie terminu dokonania wpłaty zadeklarowanej kwoty.

Minister Edukacji Narodowej decyzją z dnia 30 czerwca 1997 r. [...], po rozpatrzeniu wniosku L.J. o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy powyższą

decyzję. W uzasadnieniu wskazał, że budząca wątpliwości kondycja finansowa szkoły miała bezpośredni wpływ na zanikającą działalność dydaktyczną. Nauczyciele akademicy nie otrzymywali wynagrodzenia za pracę, zajęcia dydaktyczne nie odbywały się przez wiele miesięcy, liczba studentów zmalała drastycznie, a senat zgłosił wnioski o likwidację uczelni; załączony do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dowód wpłaty do kasy Szkoły 12.000 zł przez Eugeniusza S. i M. K. świadczy, że L.J. nie jest w stanie wywiązać się ze zobowiązań finansowych wobec Szkoły.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 stycznia 1998 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Edukacji Narodowej. W ocenie Sądu obowiązek określenia wielkości środków majątkowych wynika wprost z art. 15 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, przy czym chodzi tu o środki majątkowe na utworzenie uczelni, a zatem nie tylko o środki pieniężne, lecz także wszelkie inne środki materialne sensu largo w postaci środków trwałych i nietrwałych, a więc wyposażenie uczelni w sprzęty, pomoce, programy naukowe itd. Przy przyjęciu tej wykładni wydatkowanie przez L.J. środków finansowych na remont budynku, zakup pomocy naukowych, programów autorskich może się mieścić w pojęciu środków przeznaczonych na utworzenie uczelni. Minister Edukacji Narodowej nie mógł zatem uchylić się od zbadania przedłożonych przez skarżącą rachunków za remont budynków Szkoły, dowodów zapłaty za programy autorskie oraz innych wydatków poniesionych na utworzenie Szkoły. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy, zdaniem Sądu, nie określa, w jakim terminie założyciel uczelni ma przekazać na jej rzecz środki finansowe.

Podniesione przez organ administracji publicznej zarzuty ograniczenia działalności dydaktycznej, niewypłacania wynagrodzeń, nieprowadzenia zajęć dydaktycznych, podjęcie przez Senat uchwały w przedmiocie likwidacji Szkoły wyczerpują znamiona prowadzenia Szkoły niezgodnie z przepisami ustawowymi, lecz nie były przedmiotem postępowania administracyjnego i w tym zakresie strona nie miała możliwości wypowiedzenia się co do tych zarzutów i zebranych w tym zakresie dowodów, co stanowi naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu.

W ocenie Sądu nie jest trafny zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy przez podjęcie uchwały o likwidacji uczelni bez zasięgnięcia opinii Rady Szkolnictwa Wyższego, bowiem przepis art. 19 i 20 ustawy nie zawiera takiego nakazu i nie odsyła do przepisów, które przewidują zasięgnięcie opinii przy wydawaniu decyzji o utworzeniu

uczelni. Opinia taka przy likwidacji uczelni może być wykorzystana jedynie jako środek dowodowy.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie: 1) art. 19 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym przez brak uprzedniego wezwania Niepaństwowej Szkoły Wyższej w B. o usunięcie niezgodności w działalności tej Szkoły z przepisami ustawowymi lub statutem uczelni albo z zezwoleniem na utworzenie tej uczelni, 2) art. 10 § 1 i art. 61 § 4 KPA wobec braku zawiadomienia założycielki Szkoły o wszczęciu postępowania w sprawie likwidacji Szkoły, 3) art. 7 i 77 § 1 KPA wobec braku jakiegokolwiek postępowania na okoliczność wystąpienia przesłanek określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i art. 104 KPA wobec wydania decyzji, rozumianej jako akt kończący postępowanie w sprawie, która faktycznie nie zaistniała, a także zarzucił naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej wskutek obrazy przepisu art. 2 Konstytucji RP i wywiezionej z tego przepisu zasady zaufania obywateli do organów Państwa. Wskazując na powyższe podstawy zaskarżenia wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności obu decyzji Ministra Edukacji Narodowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Nie jest trafny zarzut rażącego naruszenia art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), który stanowi, że „Jeżeli uczelnia niepaństwowa prowadzi działalność niezgodną z przepisami ustawowymi, statutem uczelni lub zezwoleniem, Minister Edukacji Narodowej wzywa do usunięcia tych niezgodności w oznaczonym terminie, a w razie ich nieusunięcia może zawiesić jej działalność lub nakazać likwidację.” Z przepisu tego wynika, że zawieszenie działalności uczelni niepaństwowej lub jej likwidacja jest dopuszczalne, gdy spełnione zostaną łącznie dwie przesłanki: a) uczelnia została uprzednio wezwana do usunięcia niezgodności jej działania z przepisami ustawy, statutu uczelni lub zezwoleniem, b) uczelnia nie usunęła tych niezgodności w terminie oznaczonym przez Ministra Edukacji Narodowej. Wnoszący rewizję nadzwyczajną przeoczył, że w aktach sprawy znajduje się pismo z dnia 6 marca 1997 r. [...], w którym wzywa się L.J. (założycielkę i jednocześnie Rektora Niepaństwowej Wyższej Szkoły Pedagogicznej w B.) do usunięcia w terminie 14 dni niezgodności działania Szkoły z zezwo-

leniem, polegającej na uchyleniu się od obowiązku przekazania na rzecz tej Szkoły środków majątkowych w wysokości 120.000 zł. Pismo to, w ocenie Sądu Najwyższego, posiada wszelkie cechy wezwania do usunięcia niezgodności, o którym mowa w art. 19 ust. 2 ustawy, bowiem określa, na czym polega niezgodność działalności uczelni z zezwoleniem, zawiera wyraźne wezwanie do usunięcia tej niezgodności, oznacza termin usunięcia niezgodności działalności uczelni z zezwoleniem i wreszcie zawiera stwierdzenie, że „ w przypadku nieprzekazania żadnych dokumentów Minister Edukacji podejmie działania przewidziane wyżej cytowanymi przepisami ustawy.” W związku z tym należy przyjąć, że bezskuteczny upływ terminu do usunięcia wskazanej w wezwaniu niezgodności działalności uczelni z zezwoleniem nie tylko uprawniał, lecz zobowiązywał Ministra Edukacji Narodowej do zawieszenia działalności uczelni lub jej likwidacji. Mimo bowiem użycia w tym przepisie wyrażenia modalnego „może” przepis ten nie pozostawia uznaniu Ministra Edukacji Narodowej, czy zawiesić działalność uczelni lub nakazać jej likwidację czy też nie, jeżeli uczelnia nie usunęła w oznaczonym terminie niezgodności jej działania z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem. Do uznania Ministra Edukacji Narodowej należy natomiast wybór między zawieszeniem działalności a jej likwidacją, gdy wezwanie do usunięcia niezgodności działalności uczelni niepaństwowej z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem okazało się bezskuteczne. Przepisy ustawy nie wskazują bowiem Ministrowi żadnych kryteriów merytorycznych, którymi byłby związany przy dokonywaniu takiego wyboru ani też, wbrew twierdzeniu zawartemu w rewizji nadzwyczajnej, nie uzależniają podjęcia decyzji o likwidacji uczelni niepaństwowej od wykazania, że zawieszenie uczelni w jej działalności okazało się bezskuteczne lub nie było właściwe. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy nie ustanawia bowiem takiej zależności, według której likwidacja uczelni niepaństwowej byłaby dopuszczalna tylko po uprzednim i bezskutecznym wykorzystaniu sankcji w postaci zawieszenia działalności uczelni lub po ustaleniu, że wykorzystanie tej sankcji nie prowadziło do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Podstawą odmiennego poglądu nie może być bliżej nieokreślony „wzgląd na trwałość osoby prawnej”, ani też przepis art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, który nakazuje organom administracji publicznej uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Sąd Najwyższy jest zdania, że przepis art. 7 Kodeksu nie może być używany w procesie wykładni przepisów prawa materialnego, jeżeli wynik tej wykładni prowadziłyby do rezultatów sprzecznych z wynikami wykładni językowej. Z wykładni językowej przepisu art. 19 ust. 2 ustawy wyni-

ka bowiem jednoznacznie, że w razie bezskutecznego wezwania uczelni niepaństwowej do usunięcia niezgodności jej działalności z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem, Minister Edukacji Narodowej „może zawiesić jej działalność lub nakazać likwidację.” Użycie w tym przepisie spójnika „lub” wyraźnie wskazuje na to, że do uznania Ministra należy, jak podkreślono wyżej, czy zawiesić działalność uczelni niepaństwowej czy nakazać jej likwidację. Wykładnia przepisu art. 19 ust. 2 ustawy dokonana przy zastosowaniu wskazówki interpretacyjnej zawartej w przepisie art. 7 Kodeksu nie może więc prowadzić do podważenia ustawowo wyznaczonego uznania organu administracji publicznej przez przyjęcie, że Minister Edukacji Narodowej może podjąć decyzję o likwidacji uczelni niepaństwowej tylko wówczas, gdy zawieszenie jej działalności okazało się bezskuteczne lub niecelowe. Za taką interpretacją mogłaby przemawiać ewentualnie zasada, zgodnie z którą z dwóch przewidzianych przez prawo środków prowadzących do osiągnięcia celu, należy stosować ten środek, który jest najmniej dotkliwy dla obywateli, jednakże w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia tej zasady nie został sformułowany.

Rozważenie zarzutu rażącego naruszenia art. 10 § 1 i art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego wymaga wyjaśnienia, czy postępowanie w sprawie likwidacji takiej uczelni wszczyna się z urzędu albo na wniosek strony, co należy uznać za czynność wszczęcia postępowania oraz czy o wszczęciu postępowania w tej sprawie Minister Edukacji Narodowej powinien zawiadomić uczelnię niepaństwową i założyciela uczelni. Nie ulega wątpliwości, że postępowanie w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej może być wszczęte na wniosek strony jak i z urzędu, z tym że postępowanie może być wszczęte z urzędu wyłącznie z przyczyn wskazanych w art. 19 ust. 2 ustawy. W przypadku, gdy postępowanie w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej zostało wszczęte na wniosek uczelni lub na wniosek jej założyciela, wówczas Minister Edukacji Narodowej jest obowiązany powiadomić o wszczęciu postępowania odpowiednio założyciela lub uczelnię, bowiem podmioty te mają niewątpliwie status strony tego postępowania. Problematiczne jest natomiast, jaka czynność Ministra Edukacji Narodowej może być uznana za wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej. W szczególności nie jest jasne, czy postępowanie to wszczyna wezwanie uczelni do usunięcia niezgodności działalności uczelni z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem, czy jest to inna czynność Ministra Edukacji Narodowej, o której podjęciu Minister powinien powiadomić uczelnię oraz jej założyciela na podstawie art. 61 § 4 Kodeksu postępowania

administracyjnego. Należy przyjąć, że czynnością wszczynającą postępowanie w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej (zawieszenia jej działalności) jest wezwanie uczelni do usunięcia niezgodności działalności uczelni z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem. Przedmiotem tego postępowania jest bowiem nie tylko ustalenie, czy uczelnia usunęła te niezgodności w określonym przez Ministra terminie, lecz także istnienie lub nieistnienie niezgodności działalności uczelni z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem. Gdyby bowiem przyjąć, że nie owo wezwanie, lecz jakaś inna czynność Ministra Edukacji Narodowej, wszczyna postępowanie w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej (zawieszenia jej działalności), wówczas uczelnia (założyciel) byłaby pozbawiona możliwości skutecznego kwestionowania w postępowaniu administracyjnym podstawowej przesłanki jej likwidacji (zawieszenia działalności uczelni), jaką jest stwierdzenie niezgodności działalności uczelni z przepisami ustawowymi, statutem lub zezwoleniem. W konsekwencji należy uznać, że Minister Edukacji Narodowej, który wzywa uczelnię niepaństwową do usunięcia powyższej niezgodności, wszczyna tym samym z urzędu postępowanie w sprawie likwidacji uczelni (zawieszenia jej działalności) i nie jest obowiązany do osobnego zawiadomienia uczelni o wszczęciu postępowania z urzędu; jest natomiast obowiązany do powiadomienia o tym założyciela uczelni. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, w której w dniu wezwania do usunięcia niezgodności działalności Szkoły z zezwoleniem, jej założycielka pełniła równocześnie funkcję Rektora Szkoły, odrębne zawiadamianie uczelni i jej założyciela nie było konieczne. W związku z tym również zarzut rażącego naruszenia art. 10 § 1 i art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego okazał się nietrafny, skoro zarówno Szkoła jak i jej założycielka od dnia doręczenia wezwania do usunięcia naruszenia niezgodności działania Szkoły z zezwoleniem wiedziały o wszczęciu postępowania w sprawie likwidacji uczelni (zawieszenia jej działalności), brały udział w postępowaniu administracyjnym zakończonym decyzją o likwidacji Szkoły i mogły przedstawiać stanowisko w tej sprawie oraz dowody na jego poparcie.

W tej sytuacji nietrafny jest także zarzut rażącego naruszenia art. 7 i 77 § 1 oraz art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem - wbrew twierdzeniu wnoszącego rewizję nadzwyczajną - z akt sprawy wynika niezbicie, że w sprawie likwidacji Szkoły zostało przeprowadzone postępowanie dowodowe odnośnie do niezgodności działalności Szkoły z zezwoleniem i nieusunięcia tej niezgodności w terminie określonym przez Ministra Edukacji Narodowej, a wydany w wyniku tego pos-

tępowania akt administracyjny jest bez wątpienia decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie sposób bowiem podzielić poglądu wyrażonego w rewizji nadzwyczajnej, że w sytuacji, gdy brak jest danych świadczących o wszczęciu postępowania w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca, to „sprawa faktycznie nie zaistniała” i brak było podstaw do wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej. Należy bowiem podkreślić, że ewentualne nieprawidłowości w fazie wszczęcia postępowania w sprawie likwidacji uczelni niepaństwowej nie pozbawiają bytu sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania ani też decyzji administracyjnej, którą rozstrzygnięto tę sprawę administracyjną, lecz co najwyżej mogą powodować wadliwość postępowania lub wydanej w jego wyniku decyzji. Należy także podkreślić, że postępowanie administracyjne wszczęte wskutek wezwania uczelni do usunięcia nieprawidłowości określonych w art. 19 ust. 2 ustawy może zakończyć się, w zależności od okoliczności sprawy, wydaniem decyzji o zawieszeniu działalności uczelni lub decyzji o likwidacji uczelni, jeżeli uczelnia nie usunie w wyznaczonym terminie tych niezgodności, albo decyzją o umorzeniu postępowania, gdy wspomniane niezgodności zostaną przez uczelnię usunięte w terminie oznaczonym przez Ministra Edukacji Narodowej. Z tego względu o tym, czy dane postępowanie było postępowaniem w sprawie likwidacji uczelni czy też postępowaniem w sprawie zawieszenia działalności uczelni można sensownie orzec ex post, tj. po wydaniu decyzji administracyjnej, nie zaś na etapie wszczęcia postępowania. Rozróżnienie to nie ma jednakże znaczenia procesowego, skoro materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o zawieszeniu działalności uczelni i decyzji o likwidacji uczelni niepaństwowej są, jak wskazano wyżej, tożsame.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====