



# **SPECYFIKA POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH Z ZAKRESU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI**

RED. J. P. TARNO, A. SZOT, P. POKORNY

**Specyfika postępowań administracyjnych  
w sprawach z zakresu  
szkolnictwa wyższego i nauki**

*redakcja naukowa*

*Jan Paweł Tarno, Adam Szot, Piotr Pokorny*

Lublin 2016

### **Redakcja naukowa**

Jan Paweł Tarno (Uniwersytet Łódzki, Naczelny Sąd Administracyjny)

Adam Szot (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego)

Piotr Pokorny (Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego)

### **Recenzent**

dr hab. Anna Haładaj (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

### **Redakcja i korekta**

Łucja Oś-Goś

Paulina Tomczyk

### **Skład i druk**

Multipress G. Wodecki, D. Wodecka s.c., ul. Ceramiczna 7b, 20-150 Lublin  
tel. 81 742 75 30, [www.multipress.com.pl](http://www.multipress.com.pl)

### **Wydawca**

Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego

[www.irsw.pl](http://www.irsw.pl)

Publikacja powstała przy wsparciu finansowym Dziekan Wydziału  
Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej  
w Lublinie prof. dr hab. Anny Przyborowskiej-Klimczak.

### **ISBN**

978-83-944180-0-7

Lublin 2016

## SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW .....	7
SŁOWO WSTĘPNE .....	11

### I. SPRAWY SYSTEMOWE

DR HAB. PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

Stosowanie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej przez szkoły wyższe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych .....	15
---	----

DR AGNIESZKA BRZOSTEK, MGR PIOTR LEWKOWSKI

Postępowanie w zakresie odwołania rektora na podstawie art. 38 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym .....	33
---	----

MGR MONIKA KWIECIEŃ-MILAND

Decyzja zarządzająca wpis w rejestrze uczelni niepublicznych .....	43
--	----

DR HAB. ROBERT SUWAJ, PROF. PW

Postępowanie administracyjne w sprawach przyznawania środków publicznych na realizację projektów naukowych przez Narodowe Centrum Nauki.....	55
---	----

DR HAB. MARCIN KAMIŃSKI, PROF. UJ

Głębokość weryfikacji sądownoadministracyjnej w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo- -rozwojowych.....	65
--	----

### II. NAUCZYCIELE AKADEMICKI I AWANSE NAUKOWE

MGR SYLWIA ŁAZUK

Wybrane problemy stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze awansu naukowego.....	87
--	----

MGR PIOTR POKORNY

Problematyka zakończenia przewodu doktorskiego bez nadania stopnia .....	95
--	----

KS. PROF. SŁAWOMIR FUNDOWICZ, DR JERZY PARCHOMIUK

Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego .....	111
--	-----

**DR PRZEMYSŁAW KLEDZIK**

Kilka uwag w zakresie przesłanek i trybu wznowienia postępowania  
oraz stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie o nadanie  
stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego ..... 131

**DR JACEK JAWORSKI**

Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora ..... 149

**MGR DARIUSZ P. KAŁA**

Odwołanie od uchwały rady wydziału w sprawie odmowy nadania habilitacji –  
wybrane problemy praktyczne ..... 165

**DR MAGDALENA SIENIUĆ**

Sprzeciw Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów od decyzji  
w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym  
z posiadania stopnia doktora habilitowanego ..... 175

**MGR PAWEŁ SOBOTKO**

Wybrane problemy stosowania w przewodach doktorskich przepisów  
przejściowych do nowelizacji z dnia 18 marca 2011 r. ustawy  
o stopniach naukowych i tytule naukowym ..... 189

**MGR SZYMON NIEWADA**

Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu dyscyplinarnym  
nauczycieli akademickich i studentów ..... 211

**III. SPRAWY STUDENCKIE I DOKTORANCKIE**

**DR ADAM SZOT**

Charakter stosunku prawnego łączącego studenta i uczelnię ..... 225

**MICHAŁ BAŁDOWSKI**

Charakter postępowania i rozstrzygnięć Komisji Egzaminów Dyplomowych  
w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych ..... 243

**DR PAWEŁ SADOWSKI**

Zmiana wyniku egzaminu maturalnego jako przesłanka  
wznowienia postępowania rekrutacyjnego na tle orzecznictwa ..... 261

DR HAB. ZBIGNIEW R. KMIECIK, PROF. NADZW. Charakter prawny rozstrzygnięć organów szkół wyższych podejmowanych w sprawach studenckich .....	273
DR PAWEŁ DAŃCZAK, DR JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawach studenckich i doktoranckich. Zagadnienia wybrane .....	297
DR MAŁGORZATA GANCZAR Uzasadnienie decyzji stypendialnej – problemy praktyczne .....	315
MGR ALEKSANDER JAKUBOWSKI Uzasadnienie decyzji w postępowaniu rekrutacyjnym na studia doktoranckie.....	327
DR MACIEJ P. GAPSKI Tok instancji w sprawach dotyczących stypendiów studenckich .....	349
DR HAB. STANISŁAW NITECKI, PROF. NADZW. Zasady przyznawania świadczeń socjalnych. Zagadnienia procesowe .....	365
MGR PAWEŁ SOBOTKO Specyfika postępowania administracyjnego w sprawie przyznania środków finansowych na badania naukowe w ramach programu „Diamentowy Grant” .....	381
DR ROBERT TABASZEWSKI, ADW. KONRAD KOZIOŁ Utrata statusu doktoranta w świetle obowiązującego prawa – przypadki szczególne .....	403
DR ANNA BUDNIK Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów .....	411

## BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury .....	427
Wykaz aktów prawnych.....	443
Wykaz orzecznictwa.....	449



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2137)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1749)
- komunikat MNiSW – komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 października 2011 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „Diamentowy Grant” (M.P. z 2011 r. Nr 98, poz. 999)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718)
- rozporządzenie MNiSW – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 października 2015 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę w ramach programu „Diamentowy Grant” (Dz.U. z 2015 r., poz. 1818)
- rozporządzenie MNiSW w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego



- z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów w tym postępowaniu (Dz.U. z 2006 r. Nr 236, poz. 1707)
- rozporządzenie MNiSW z 2011 r. – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz szczegółowego udostępniania rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1234)
- rozporządzenie MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. z 2016 r., poz. 1586)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870)
- u.o.p.a. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 666 z późn. zm.)
- u.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 930)
- u.p.s.w. – ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1842)
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1943)
- u.s.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518)

- u.s.t. – ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 882)
- u.s.w. – ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 924)
- u.t.n. – ustawa z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 386 z późn. zm.)
- u.z.f.n. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1620 z późn. zm.)
- ustawa nowelizująca z 2011 r. – ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.)
- ustawa o NCBiR – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2016 r., poz. 900)
- ustawa o NCN – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1071)
- ustawa z 1965 r. – ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych (tekst jedn. Dz.U. z 1985 r. Nr 42, poz. 202 z późn. zm.)

### **Czasopisma, publikatory**

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy

Dz.Urz. MNiSW – Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

M.P. – Monitor Polski

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa

OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury  
Generalnej

OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPika – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

PiP – Państwo i Prawo

ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądów Administracyjnych

### **Inne**

Centralna Komisja – Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów

Komisja – Komisja Egzaminu Dyplomowanego

Komitet Sterujący – Komitet Sterujący do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa

NCBiR – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

NCN – Narodowe Centrum Nauki

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

Rada Główna – Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego

SN – Sąd Najwyższy

SO – Sąd Okręgowy

SR – Sąd Rejonowy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Słowo wstępne

Oddajemy w Państwa ręce pierwszą z cyklu zbiorowych monografii naukowych poświęconych problematyce prawnych aspektów szkolnictwa wyższego w Polsce. Tematem przewodnim niniejszej publikacji jest problematyka, która nie była dotychczas poddana w naszej literaturze pogłębionym analizom, a dotycząca postępowań administracyjnych oraz stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w instytucjach sektora szkolnictwa wyższego.

Głównym motywem, który przyświecał redaktorom, była chęć przynajmniej częściowego wypełnienia istniejącej w tym zakresie luki w dorobku nauk prawnych. Mnogość zagadnień teoretycznych oraz problemów praktycznych związanych z przedmiotową tematyką, a jednocześnie trafność jej doboru w ramach niniejszej monografii najlepiej potwierdzają szczegółowe rozważania prowadzone w ramach 26 artykułów naukowych, które zostały przygotowane przez przedstawicieli 13 ośrodków akademickich oraz praktyków (Naczelny Sąd Administracyjny, Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego).

Monografię podzielono na trzy części, które odnoszą się do następujących grup problemów badawczych:

1. sprawy o charakterze systemowym, tj. dotyczące kwestii o charakterze ponaduczelnianym, m.in. dostęp do informacji publicznych przez szkoły wyższe, decyzje nadzorcze właściwego ministra, postępowania o przyznanie środków na badania naukowe i ich kontrola;
2. sprawy pracownicze i awanse naukowe, w ramach których szczególnie dużo uwagi poświęcono problematyce postępowań w sprawie nadania stopnia i tytułu naukowego, a także postępowaniom dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich;
3. sprawy studenckie i doktoranckie, które stanowią najbardziej zróżnicowaną tematycznie i najobszerniejszą część publikacji, w której poszczególni autorzy odnoszą się do szeregu zagadnień związanych z procesem

przyjęcia na studia wyższe i studia doktoranckie oraz realizacji procesu kształcenia (w tym decyzji podejmowanych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów), pomocy materialnej, programu „Diamentowy Grant” oraz stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach dyscyplinarnych wobec studentów i doktorantów.

Mamy pełną świadomość, iż zaprezentowane w monografii artykuły nie wyczerpują wszystkich możliwych zagadnień, a wręcz stanowią punkt wyjścia i pole do dalszych dyskusji. Jednocześnie żywimy nadzieję na krytyczną ocenę tez formułowanych przez poszczególnych autorów, a dzięki temu pogłębioną refleksję naukową w tym zakresie.

*Jan Paweł Tarno*

*Adam Szot*

*Piotr Pokorny*

# **I. SPRAWY SYSTEMOWE**



**DR HAB. PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ**  
(Uczelnia Łazarskiego)

## **Stosowanie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej przez szkoły wyższe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych**

### **Zagadnienia wstępne**

We współczesnym demokratycznym państwie jedną z najważniejszych wartości jest jawność rozumiana jako „wzorzec działania władzy publicznej (ideal społeczno-polityczny), postulowany stan rzeczy, w którym działanie administracji publicznej lub szerzej: władzy publicznej jest przejrzyste dla podmiotów spoza tej administracji, przez co rozumieć należy możliwość obserwowania, badania i zrozumienia przyczyn oraz mechanizmów jej działania”<sup>1</sup>. Jawność jest zatem koniecznym elementem funkcjonowania administracji publicznej, ponieważ za jej pomocą obywatele państwa demokratycznego mogą poznawać, kontrolować i oceniać administrację. Dodać należy, że przez pojęcie administracji publicznej nie można już dzisiaj rozumieć „klasycznej administracji publicznej”, a więc organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, ponieważ jest to szereg podmiotów wykonujących czynności z zakresu administracji i gospodarujących publicznym mieniem bądź wydających publiczne środki<sup>2</sup>. We współczesnym, nowoczesnym państwie rośnie rola administracji. Państwo reguluje coraz to nowe dziedziny życia, a co za tym idzie, coraz mocniej wpływa na prawa i obowiązki obywateli. Równocześnie zadania z zakresu administracji publicznej powierzane są nowym podmiotom. To oczywiste, że tak ogromna władza nie może pozostawać bez kontroli. Dlatego też uważa się, że mechanizmy kontroli obywatelskiej (społecznej) nad administracją powinny być rozbudowywane. Jednym z takich mechanizmów jest dostęp do informacji publicznej<sup>3</sup>. Dla prawidłowego funkcjonowania

---

<sup>1</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej z perspektywy otwartego rządu*, [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014, s. 111.

<sup>2</sup> Por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.

<sup>3</sup> Jak zauważa G. Rydlewski ([w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji*



demokracji obywatele ponowni posiadać skuteczne narzędzia prawne, pozwalające im na kontrolę podmiotów administracji publicznej. Takie narzędzie to niewątpliwie dostęp do informacji publicznej. W Polsce obywatele chętnie i często korzystają z prawa dostępu do informacji publicznej. Wskazuje na to wzrost liczby spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, rozpoznawanych przez sądy administracyjne w latach 2008–2014. Tak więc w 2008 r. przed sądami administracyjnymi rozpoznano 617 spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej; w 2009 r. – już 1850 spraw; w 2010 r. – 1232 sprawy; w 2011 r. – 1559 spraw; w 2012 r. – 2610 spraw; w 2013 r. – 3772 sprawy; w 2014 r. sądy administracyjne rozpoznały 4650 spraw. Z przytoczonych danych statystycznych wynika, że w 2014 r. wpływ spraw w tym zakresie był ponad siedmiokrotnie wyższy niż w 2008 r. Jednocześnie należy dodać, że w tym okresie w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej decyzje lub bezczynność szkół wyższych była przedmiotem 123 orzeczeń sądów administracyjnych<sup>4</sup>.

Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej w szkołach wyższych powodują szereg problemów. Szkoły wyższe wyraźnie nie radzą sobie z tym zagadnieniem, o czym świadczy fakt, że większość orzeczeń zarówno WSA, jak i NSA jest dla szkół wyższych niekorzystna. Wydaje się, że przyczyna tego stanu rzeczy leży w niewłaściwym odczytaniu treści przepisów u.d.i.p. przez osoby poruszające się w systemie prawnym opisanym przez przepisy regulujące działalność szkół wyższych. Dlatego też warto przyjrzeć się orzeczeniom sądów administracyjnych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej będącej w posiadaniu szkół wyższych po to, aby podmioty te uniknęły błędów w przyszłości.

---

*przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 15), „informacja w sprawach publicznych stanowi element kształtowania standardów »otwartego rządu« i ma wyraźny związek z działaniami kreującymi niezbędne warunki dla funkcjonowania demokracji. Zależność jest w tym przypadku oczywista. Nie może być bowiem udziału w decydowaniu w sprawach publicznych bez dostępu do informacji o stanie spraw publicznych”.

<sup>4</sup> Dane statystyczne zawarte w artykule pochodzą ze Sprawozdań rocznych z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2008–2014 (<http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>) oraz Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), dalej: CBOSA.

## I. Zakres podmiotowy obowiązku udzielenia informacji publicznej

Zakres podmiotowy u.d.i.p. został określony w art. 4. Przepis ten dzieli podmioty zobowiązane do udzielenia informacji na trzy grupy:

1. podmioty publiczne, a więc utworzone przez państwo, wyposażone w majątek państwowy i wykonujące zadania publiczne (art. 4 ust. 1 pkt 1–4 u.d.i.p.). W tej grupie znajdują się władze publiczne, gdyż „celem ustawy o dostępie do informacji publicznej było objęcie obowiązkiem informacyjnym przede wszystkim tej właśnie kategorii podmiotów publicznych powiązanych ze sprawowaniem władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej”<sup>5</sup>. Pierwsza grupa podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej zawiera nie tylko tradycyjnie rozumianą administrację publiczną (tj. administrację rządową i administrację jednostek samorządu terytorialnego), lecz także obejmuje każdy rodzaj wykonywania władztwa państwowego. Podmioty te wykonują zadania publiczne, czyli „normatywnie wyznaczony obowiązek jakiegoś podmiotu (często połączony z kompetencją) osiągnięcia danego stanu rzeczy, przy użyciu ściśle określonych form prawnych i dla realizacji interesu publicznego”<sup>6</sup>. Podmioty te działają więc w dokładnie określonym celu, który służy wykonywaniu zadań państwa;
2. podmioty niepubliczne (prywatne), wykonujące zadania publiczne, dysponujące publicznym majątkiem lub będące w posiadaniu informacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). W tym zbiorze znajdują się podmioty niewliczone do grupy pierwszej, które na podstawie ustawy lub porozumienia wykonują zadania państwa w ściśle określonym obszarze lub dysponują majątkiem publicznym (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego);

<sup>5</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 45.

<sup>6</sup> M. Zaręba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 36.

3. organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>7</sup>, a także partie polityczne (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.).

Dodać należy, że zbiór podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej określony w art. 4 u.d.i.p. jest niezamknięty, a zatem wskazane w przepisie podmioty nie są jedynymi, na których zostały nałożone obowiązki określone w u.d.i.p. Takie założenie zostało przyjęte, ponieważ we współczesnym państwie bardzo trudno jest dokładnie określić podmioty, które działają w jego imieniu. Struktura zadań współczesnego państwa, jego kompetencje oraz zakres działań podlegają ciągłym zmianom. Trudno jest zatem dokładnie sprecyzować zbiór podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Faktycznie w każdym przypadku należy dokonywać oceny, czy dany podmiot, do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej, należy do zbioru określonego w art. 4 u.d.i.p.

W przypadku państwowych szkół wyższych w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że są one zaliczone do grupy podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Sądy stoją na stanowisku, że „w zaskarżonym wyroku prawidłowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł na podstawie ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.), że Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego jest publiczną szkołą wyższą, a zatem nie budzi wątpliwości jej status prawny podmiotu publicznego. Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym wyznacza szkołom wyższym realizację zadań publicznych, przy których realizowaniu przyznaje autonomię we wszystkich obszarach ich działalności na zasadach określonych w ustawie. Uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i realizacji zadań publicznych. Realizacja zadań publicznych nie daje podstaw do wyodrębnienia sfer działania uczelni na publicznoprawną i prywatnoprawną, z wyłączeniem sfery prywatnoprawnej z zakresu informacji publicznej. Przekazanie uczelniom mienia

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1240.

publicznego nie czyni tego mienia mieniem prywatnym, wyłączającym zakres zarządzania tym mieniem z obszaru informacji publicznej”<sup>8</sup>. Sąd wskazał, że obowiązek udzielenia informacji publicznej przez publiczną szkołę wyższą wynika z zadań uczelni wyznaczonych jej przez przepisy u.p.s.w. oraz z wyposażenia uczelni przez państwo w majątek (np. budynki szkoły, laboratoria itp.) pozwalający jej na funkcjonowanie. Z zasady autonomii szkół wyższych nie można wywieść niepodlegania państwowej szkole wyższej obowiązkom wynikającym z ustawy. Autonomia szkoły wyższej dotyczy bowiem kwestii „instytucjonalnej, tj. autonomii uczelni w stosunkach z władzami publicznymi (występuje także inny aspekt autonomii uczelni, związany z indywidualną wolnością prowadzonych w nich badań naukowych i ogłaszania ich wyników, jak również wolnością nauczania – ogólnie zapewnionymi przez art. 73 Konstytucji RP)”<sup>9</sup>. Dotyczy także jej swobody w zakresie kształtowania struktury, wyboru władz uczelni oraz wolności w zakresie prowadzenia badań naukowych i działalności dydaktycznej, co nie oznacza, że państwowa szkoła wyższa jest niejako wyłączona ze struktury państwowej i nie wykonuje zadań państwa. Przepisy kształtujące szkolnictwo wyższe określają, że jest ono częścią systemu edukacji publicznej, a zatem uczelnie wyższe realizują zadania publiczne. Również mienie należące do państwowych szkół wyższych jest częścią majątku Skarbu Państwa, a więc to również wskazuje na ich obowiązek w zakresie udostępnienia informacji publicznej.

Ponadto państwowe szkoły wyższe nie mogą przyjmować, że gdy wykorzystują majątek publiczny (np. dotację na stypendia), są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, a w sytuacji, w której pozyskują środki samodzielnie (np. z badań na rzecz prywatnego przedsiębiorcy), są wyłączone z obowiązku udzielenia informacji publicznej. Uzyskiwanie środków pieniężnych z prywatnych źródeł nadal wchodzi w działanie związane z wykonywaniem zadań publicznych uczelni, ponieważ badania należą do zadań uczelni wyższych, a ponadto do ich przeprowadzenia używa się majątku publicznego, np. korzysta się z laboratoriów uczelnianych<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2748/13, CBOSA; podobnie wyrok WSA w Opolu z dnia 20 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Op 12/10, CBOSA.

<sup>9</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Komentarz do art. 4 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, LEX 2015.

<sup>10</sup> Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Op 12/10, CBOSA, w któ-

Prywatne szkoły wyższe również są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, ponieważ „zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.) ustawę stosuje się do publicznych i niepublicznych szkół wyższych. Jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy uczelnia niepubliczna jest uczelnią utworzoną przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną. W myśl art. 4 ust. 3 ustawy uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy władze publiczne, na zasadach określonych w ustawie, zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich zadań oraz udzielają pomocy uczelniom niepublicznym w zakresie i formach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Uczelnia niepubliczna spełniająca warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 95 ust. 1 może otrzymać: dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich (art. 94 ust. 5 w brzmieniu przed nowelizacją, która weszła w życie 1.01.2012 r. – Dz.U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455). Wreszcie, zgodnie z treścią art. 207 ust. 1 ustawy do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 oraz art. 196 ust. 3, decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy

---

rym sąd uznał, że państwowa szkoła wyższa pozostawała w bezczynności w zakresie udostępniania informacji publicznej dot. organizacji konferencji naukowej wspólnie z podmiotem prywatnym, mimo że jak wynika z informacji udzielonych przez szkołę, konferencja była finansowana ze środków niepublicznych.

o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego<sup>11</sup>. Sądy wskazują zatem, że prywatne szkoły wyższe są częścią publicznego systemu edukacji wyższej, ponieważ nie istnieje całkowita dowolność w zakresie tworzenia tego rodzaju instytucji, podlegają one nadzorowi publicznemu, a ponadto otrzymują również publiczne środki, np. na stypendia dla studentów, stąd tak jak państwowe wyższe uczelnie podlegają one reżimowi u.d.i.p.

Niemniej jednak powstaje pytanie, czy wszystkie rodzaje informacji posiadane przez prywatną szkołę wyższą podlegają udostępnieniu. Dotyczy to szczególnie sytuacji, w których taka szkoła, korzystając ze swojego potencjału, prowadzi działalność komercyjną, np. wynajmuje sale wykładowe. Wydaje się, że w sytuacji, gdy prywatna szkoła wyższa prowadzi działalność niezwiązaną z działalnością w zakresie edukacji i niepodlegającą nadzorowi publicznemu – brak jest przesłanek, by uznać, że w tym zakresie jest ona zobowiązana do udzielenia informacji publicznej. W tym przypadku postępuje ona tak jak podmiot prywatny prowadzący komercyjną działalność, a więc nie obejmuje jej treść art. 4 u.d.i.p.

Warto dodać, że na tle spraw związanych z podmiotami prowadzącymi szkoły pomaturalne powstał problem dotyczący obowiązku udzielenia informacji przez podmiot, który założył szkołę i jest jej właścicielem. Kilkakrotnie WSA w Łodzi uznał, „iż A. z siedzibą w Ł. nie jest jednym z podmiotów, o których mowa w przywołanym art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. A. jest podmiotem prawa prywatnego, spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, która podlega przepisom prawa handlowego i nie wykonuje zadań publicznych. A. funkcjonuje jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, która w zakresie swojej działalności prowadzi jednostki organizacyjne, w szczególności poprzez zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wykonywanie remontów obiektów oraz zadań inwestycyjnych. W konsekwencji A. nie może być uznane za podmiot, o którym stanowi art. 4 ustawy o dostępie do

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II SAB/Gd 40/12, CBOSA; podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 232/12, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Ol 103/14, CBOSA.

informacji publicznej, co za tym nie jest zobowiązane do udzielania informacji publicznej, o którą wnioskuje skarżący<sup>12</sup>. Charakter komercyjny działań podmiotu prowadzącego szkołę powoduje, że nie jest on zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Tak więc zainteresowany powinien zwrócić się do właściwej szkoły o udostępnienie informacji. Dodać jednak należy, że NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2012 r.<sup>13</sup> nie podzielił wyżej wskazanego stanowiska. Sąd podniósł, że w świetle art. 70 Konstytucji RP oraz przepisów o systemie oświaty, oświata i kształcenie należy do zadań publicznych, niezależnie od tego, w jakiej formie się one odbywają, a więc również podmiot, który założył i reprezentuje szkołę, jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej.

Wydaje się, że zarówno poglądy wyrażone w postanowieniach WSA w Łodzi, jak i pogląd wskazany w orzeczeniu NSA są zbyt radykalne. Podmiot prowadzący szkołę działa w obrębie bardzo ważnej sfery funkcjonowania państwa. Dlatego też jego działalność podlega reglamentacji. Taki podmiot może zatem wykonywać jako właściciel działania, które mieszczą się w kategorii działań publicznych – te ściśle związane z wykonywaniem zadań edukacyjnych oraz działania tylko komercyjne. Należy odróżnić te dwa rodzaje funkcjonowania i tylko wtedy, gdy taki podmiot wykonuje zadania publiczne, uznać go za zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Ponadto należy mieć na względzie treść art. 4 ust. 3 u.d.i.p. Przepis ten zobowiązuje do udzielenia informacji publicznej dany podmiot, niezależnie od jego związania z państwem, do udzielenia informacji publicznej – jeżeli je posiada. Uznać zatem należy, że jeżeli właściciel szkoły jest w posiadaniu informacji publicznych wytworzonych przez jego szkołę wyższą, powinien je udostępnić.

## II. Informacje podlegające udostępnieniu

Zakres przedmiotowy informacji publicznej, która powinna być udostępniona przez szkołę wyższą, jest trudny do niebudzącego wątpliwości określenia, co wynika z niejednoznacznego zdefiniowania pojęcia „informacja

<sup>12</sup> Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SAB/Łd 33/10, CBOSA; podobnie postanowienia WSA w Łodzi: z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II SAB/Łd 41/10, CBOSA oraz z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt II SAB/Łd 66/10, CBOSA.

<sup>13</sup> Sygn. akt I OSK 1630/11, CBOSA.

publiczna” w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Podkreślić bowiem należy, że art. 1 u.d.i.p. zawiera dwa określenia, których sama ustawa, jak i inne akty prawne, nie definiują, tj.: „sprawy publiczne” i „informacja publiczna”. Jedno wynika z drugiego, a więc trudno jest tu określić zakres desygnatów sformułowania „informacja publiczna”.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie mamy do czynienia z dwoma próbami określenia informacji publicznej: podmiotową i przedmiotową<sup>14</sup>.

Zwolenniczką definicji podmiotowej jest M. Jaśkowska, która uważa, że podmiotowa definicja informacji publicznej „oparta jest na założeniu, że zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji ustawa miała określać jedynie tryb udzielania informacji publicznej, natomiast jej zakres przedmiotowy i podmiotowy wynika z samej Konstytucji. Stąd pojęcia informacji publicznej nie można rozpatrywać wyłącznie na tle art. 1 ustawy bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Zastosowana wykładnia językowa miałaby bowiem wówczas prowadzić do zawężającego rozumienia tego terminu i traktowania informacji publicznej jedynie jako takiej wiadomości, która odnosiłaby się do spraw zbiorowości, nie obejmując spraw indywidualnych rozstrzyganych drogą administracyjną (chyba że wystąpiły elementy publiczne w kręgu stron postępowania)”<sup>15</sup>. Podmiotowe pojęcie informacji publicznej bazuje na treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który określa, że obywatel ma prawo do otrzymania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Przepis nie rozróżnia podmiotów, których dotyczą działania organów władzy publicznej. Podmiotowa definicja informacji publicznej jest zatem bardzo szeroka. Każdy bowiem przejaw działania podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, niezależnie od tego, czy dotyczy on spraw pewnej zbiorowości, grupy osób, czy też pojedynczych podmiotów, stanowi informację publiczną<sup>16</sup>. Wszystkie informacje powstałe w toku działania organu władzy publicznej podlegają udostępnieniu, a jedynym w tym przypadku

<sup>14</sup> Por. G. Sibiga, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. idem, Warszawa 2013, s. 19–20.

<sup>15</sup> M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 60.

<sup>16</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2385/13, CBOSA.



ograniczeniem jest art. 5 u.d.i.p. określający przesłanki odmowy udzielenia informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych oraz ochronę innych tajemnic przewidzianych w ustawach<sup>17</sup>.

Definicja przedmiotowa odwołuje się do brzmienia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Dla określenia istoty informacji publicznej zawiera pojęcie „sprawa publiczna”. Definiując znaczenie „sprawy publicznej”, należy „odwołać się do sentencji wybitnego rzymskiego jurysty oraz pisarza Ulpiana *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*. [...] Sentencja ta posłużyła za podstawę do podziału całego systemu prawa rzymskiego na prawo publiczne (łac. *ius publicum*) oraz prawo prywatne (łac. *ius privatum*). Można na tej podstawie przyjąć podział na sprawy prywatne (tutaj w znaczeniu niepubliczne) oraz sprawy publiczne, przy czym do pierwszej kategorii spraw ustawa nie będzie miała zastosowania”<sup>18</sup>. Przyjmuje się więc, że nie każda informacja wytworzona przez władze publiczne staje się niejako automatycznie informacją publiczną. Taki status można nadać tylko takiej informacji, która zawiera pewien dodatkowy element w postaci powiązania jej z funkcjonowaniem państwa. Na pojęcie sprawy publicznej, o której ma być udzielona informacja publiczna, składa się przede wszystkim publiczna natura zadań wykonywanych przez określony podmiot. To stanowisko odwołuje się do potocznego rozumienia słowa „publiczny”, czyli „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, dostępny dla wszystkich, ogólny, społeczny, nieprywatny”<sup>19</sup>. W sytuacji, gdy informacja będąca w posiadaniu określonego podmiotu nie dotyczy zadań publicznych, np. dotyczy sprawy prywatnej, nie mamy do czynienia z informacją publiczną<sup>20</sup>. Różnica pomiędzy informacją publiczną a inną informacją będącą w posiadaniu podmiotu dotyka charakteru sprawy, do której odnosi się informacja. W sytuacji, gdy informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nawet jeśli znajduje się w aktach postępowania prowadzonego przez organ publiczny, wówczas nie udziela

<sup>17</sup> Por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 787/10, CBOSA.

<sup>18</sup> M. Chmaj, [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 6.

<sup>19</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. D-Ś, Warszawa 2008, s. 843.

<sup>20</sup> Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1035/10, CBOSA.

się informacji publicznej. Natomiast, gdy mamy do czynienia z aktywnością władz publicznych, informacji należy udzielić.

Orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej będącej w posiadaniu szkoły wyższej wskazują, że przyjęto przedmiotową definicję informacji publicznej. Sądy bowiem w żadnej z rozpoznawanych spraw nie podnoszą, że każdy rodzaj informacji posiadanej przez szkoły wyższe podlega udostępnieniu. W tym zakresie orzecznictwo uzasadnia przyczyny, dla których poszczególne informacje powinny zostać udostępnione.

Przegląd orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących zakresu informacji, których szkoła wyższa może udzielić, wskazuje na ich trzy rodzaje:

- informacje dotyczące majątku uczelni i sposobu jego gospodarowania,
- informacje dotyczące działalności organizacyjnej i naukowo-dydaktycznej,
- informacje o postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym pracowników naukowych.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości fakt, że gdy chodzi o gospodarowanie majątkiem publicznym, wyższe uczelnie, niezależnie od ich formy własności, są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej. Dotyczy to szczególnie wykorzystania środków na pomoc materialną dla studentów<sup>21</sup>. Sądy w takich sprawach wskazują, że pomoc jest przyznawana ze środków publicznych, wobec tego sposób jej rozliczenia dotyczy kwestii związanych z gospodarowaniem majątkiem publicznym, a więc jest częścią informacji publicznej. Podobna argumentacja była przywoływana w sprawach dotyczących udostępnienia przez państwową wyższą uczelnię kopii umów z innymi podmiotami na świadczenie usług medycznych na terenie uczelni<sup>22</sup> oraz umowy na świadczenie usług na rzecz uczelni przez jednego z pracowników naukowych<sup>23</sup>. Państwowe szkoły wyższe w tego rodzaju sprawach przywoływały argument, że żądane informacje nie mają charakteru publicznych, ponieważ

---

<sup>21</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 311/13, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Po 68/13, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2012 r., sygn. akt II SAB/Łd 83/12, CBOSA.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Po 63/13, CBOSA.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SAB/Gl 112/13, CBOSA.

dotyczą własnych dochodów uczelni. Sądy nie podzieliły tej argumentacji, podnosząc, że uczelnia dysponuje majątkiem publicznym, a więc nawet gdy otrzymuje dochody z własnej działalności, nie zmienia to ich charakteru. Stanowisko takie należy uznać za słuszne. Majątek uczelni należy do Skarbu Państwa, a wypracowane przez szkołę wyższą dodatkowe dochody nie stają się nagle dochodami prywatnymi – powstały one bowiem dzięki majątkowi publicznemu i należą do publicznego podmiotu. Władze szkoły wyższej gospodarując dodatkowymi środkami, nadal są zobowiązane przestrzegać reguł charakterystycznych dla podmiotów publicznych, obowiązują je bowiem zasady dyscypliny budżetowej.

Dokumenty wytworzone w ramach działalności organizacyjnej oraz naukowo-dydaktycznej szkół wyższych podlegają udostępnieniu na podstawie przepisów u.d.i.p. Sądy bardzo szeroko określają zakres informacji, których powinny udzielić szkoły wyższe. Ogólnie uznaje się, że wskazane wyżej rodzaje funkcjonowania szkoły wyższej są informacją publiczną. Dlatego też informację publiczną stanowią: protokoły posiedzeń senatu i rad wydziałów<sup>24</sup>, programy studiów<sup>25</sup>, indywidualne decyzje dotyczące studentów<sup>26</sup>, a także recenzje wydawnicze<sup>27</sup>. Ewentualne ograniczenia w dostępie do tych informacji mogą wynikać z treści art. 5 u.d.i.p., a więc z powodu zawierania danych chronionych klauzulą tajemnicy ustawowej, np. danych osobowych lub tajemnicy przedsiębiorstwa. Sądy uzasadniają swoje stanowisko charakterem działalności szkół wyższych. Skoro bowiem szkoły wyższe na podstawie u.p.s.w. realizują zadania publiczne w zakresie edukacji, to każdy rodzaj dokumentu dotyczący tego rodzaju działalności zawiera informację publiczną. W tym zakresie nawet opinia prawna sporządzona na potrzeby postępowania konkursowego w zakresie obsadzenia stanowisko naukowo-dydaktycznego podlega udostępnieniu<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt IV SAB/Wr 4/09, CBOSA.

<sup>25</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2012 r., sygn. akt II SAB/Gd 45/12, CBOSA.

<sup>26</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 483/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt II SAB/Ol 89/13, CBOSA.

<sup>27</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Ol 35/12, CBOSA.

<sup>28</sup> Por. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1855/10, CBOSA.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że informacje o postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko pracownikom naukowym zawierają informację publiczną. Stanowisko takie jest poparte dwoma argumentami.

Po pierwsze „sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organy uczelni jest formą wykonywania władzy publicznej”<sup>29</sup>. Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem prowadzonym przez upoważniony organ publiczny, korzystający z przyznanej mu przez państwo władzy, w tym również w zakresie nakładania kar. Dlatego też nie może być ono wyłączone spod kontroli społecznej sprawowanej poprzez otrzymanie informacji publicznej.

Po drugie „wynik postępowania dyscyplinarnego toczącego się w stosunku do nauczyciela akademickiego ma jak najbardziej związek z pełnioną przez niego funkcją, a ponadto dla opinii publicznej ważna jest treść orzeczenia dyscyplinarnego. Nauczyciel akademicki, który kształci młodzież, winien spełniać określone kryteria merytoryczne i moralne i sprzeczne z interesem środowiska i uczelni byłoby utajnianie dotyczących go orzeczeń dyscyplinarnych”<sup>30</sup>. Nauczyciel akademicki wykonuje ważne zadania publiczne, z tego względu jego status, nawet gdy pracuje na prywatnej uczelni, jest taki sam jak funkcjonariusza publicznego. Stąd nie ma powodu, aby uznać, że informacje o toczącym się przeciwko nauczycielowi akademickiemu postępowaniu dyscyplinarnym należałoby uznać za niejawne, np. ze względu na ochronę jego danych osobowych<sup>31</sup>.

Dodać również należy, że NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r.<sup>32</sup> odrzucił argumenty, że przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich<sup>33</sup> uniemożliwiają udzielenie informacji publicznej. W tym zakresie NSA wskazał, że przepisy rozporządzenia nie statuują przesłanek odmowy udzielenia informacji publicznej, a więc informacje o postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 391/11, CBOSA.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11, CBOSA.

<sup>31</sup> Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 149/13, CBOSA.

<sup>32</sup> Sygn. akt I OSK 704/10, CBOSA.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1430.

nauczyciela akademickiego powinny zostać udostępnione. W postępowaniu dotyczącym udostępniania danych z postępowania dyscyplinarnego należy wziąć pod uwagę uchwałę NSA z dnia 9 grudnia 2013 r.<sup>34</sup>, w której wskazano, że „żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. Uchwała NSA dotyczy co prawda prokuratorskich akt z postępowania karnego, lecz należy uznać, że wskazana reguła obowiązuje także w postępowaniu dyscyplinarnym. Z treści uchwały wynika, że wniosek o umożliwienie zapoznania się z aktami sprawy nie dotyczy informacji publicznej. Natomiast inna jest sytuacja, gdy wnioskodawca chce się zapoznać z określonym dokumentem znajdującym się w aktach sprawy. Wtedy będzie to wniosek o udostępnienie informacji publicznej<sup>35</sup>.

### III. Tryb udzielenia informacji publicznej

Tryb udzielenia informacji publicznej jest dość skomplikowany, jej udzielenie bowiem to czynność materialno-techniczna. Natomiast odmowa udzielenia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej są dokonywane decyzją administracyjną<sup>36</sup>. Problemem, który pojawia się w sprawach związanych z dostępem do informacji publicznej, jest wskazanie organu uprawnionego do udzielenia informacji publicznej. Przyjmuje się, że „osobowość prawna uczelni, na którą wskazuje art. 12 powyższej ustawy [u.p.s.w. – P. Sz.] określa status prawny uczelni, odnoszący się do jej udziału w postępowaniu sądowym na gruncie art. 25 § 1 P.p.s.a. Nie może to zanegować zasady działania takiej osoby prawnej w postępowaniu sądowym przez jej organy, do których, na gruncie art. 60 ust. 6 ustawy Prawo

<sup>34</sup> Sygn. akt I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37.

<sup>35</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SAB/Wr 83/12, CBO-SA, w którym uznano, że takie dokumenty z postępowania dyscyplinarnego jak wniosek rzecznika dyscyplinarnego o niekaranie pracownika oraz orzeczenie o nieukaraniu są dokumentami zawierającymi informacje publiczną.

<sup>36</sup> Szerzej na temat trybu udzielenia informacji publicznej zob. *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014, s. 123–174.

o szkolnictwie wyższym, obok rektora, reprezentującego uczelnię na zewnątrz (art. 66 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) należy dziekan wydziału jako kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni. Dziekan, jako organ uczelni, będący kierownikiem jej jednostki podstawowej, jest jednocześnie podmiotem, który w ramach kierowania radą wydziału w zakresie przeprowadzania przewodu habilitacyjnego, wytwarza określone informacje, które podlegają ustawie o dostępie do informacji publicznej. Uzyskuje on zatem samodzielną pozycję w zakresie udostępniania informacji publicznej, wzmocnionej dodatkowo przez brak proceduralnego obowiązku wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa czy też skierowania skargi na bezczynność do organu wyższego stopnia. Trudno byłoby też kierować zadanie udostępnienia tych informacji do podmiotu innego niż dziekan wydziału, czyli kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, przeprowadzającej (w ramach rady wydziału) postępowanie w sprawie uzyskania stopnia doktora habilitowanego. Tym bardziej nie jest możliwe kierowanie tego żądania do ogólnie ujętej uczelni, której prawo, jak wskazuje to autor skargi kasacyjnej, byłoby w ten sposób chronione<sup>37</sup>. Dziekan wydziału szkoły wyższej to organ, który w ramach swoich kompetencji jest zobowiązany do udzielenia informacji i reprezentuje uczelnię w sytuacji, gdy podmiot zainteresowany otrzymaniem informacji publicznej wniesie skargę na bezczynność. Z kolei rektor jest podmiotem, który odpowiada na wniosek dotyczący spraw z zakresu jego kompetencji oraz jest upoważniony do wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej lub umorzenia postępowania. Od decyzji rektora wnosi się do tego samego organu wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Uprawnienia rektora wynikają z treści art. 66 u.p.s.w. statuującego ten organ jako podmiot uprawniony do reprezentowania uczelni na zewnątrz<sup>38</sup>.

Szkoły wyższe w sprawach związanych z udostępnianiem informacji publicznej pozwalają sobie na pewien rodzaj nonszalancji. Tymczasem w tego rodzaju sprawach bardzo ważna jest precyzja zarówno w odpowiedzi na

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1573/10, CBOSA.

<sup>38</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt II SAB/OI 48/09, CBOSA oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1026/12, CBOSA.

wniosek strony, jak i w decyzji odmawiającej udzielenia informacji publicznej. Niedopuszczalne jest, aby pismo udzielające informacji publicznej stanowiło swego rodzaju polemikę z wnioskodawcą<sup>39</sup>. Odpowiedź powinna być rzeczowa i konkretna, udzielona na każde pytanie. Podobnie decyzja o odmowie udzielenia informacji nie może być jednocześnie pismem informującym stronę, że żądana informacja nie jest informacją publiczną. Decyzja powinna zostać wydana tylko wtedy, gdy szkoła wyższa odmawia udzielenia informacji lub umarza postępowanie<sup>40</sup>. Odpowiadając na wniosek, nie można również odsyłać wnioskodawcy do innej strony niż Biuletyn Informacji Publicznej<sup>41</sup>. Prawidłowe jest odesłanie tylko do BIP i to prowadzonego przez podmiot, do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej.

Warto przypomnieć, że „od momentu wejścia w życie p.p.s.a. przyjmowano, że z uwagi na fakt udzielenia informacji w formie czynności materialno-technicznej, a także ze względu na treść art. 52 § 4 p.p.s.a., odnoszącego się jedynie do aktów, a nie do bezczynności, wniesienie takiej skargi nie jest uzależnione od uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa”<sup>42</sup>. Takie stanowisko zostało przyjęte przez NSA, który w wyroku z dnia 24 maja 2006 r.<sup>43</sup> wskazał, że „skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do udostępnienia informacji publicznej, gdyż ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera odesłanie do stosowania tego Kodeksu jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji, nie zaś do czynności materialno-technicznej polegającej na jej udzieleniu”. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że skoro udzielenie informacji jest czynnością materialno-techniczną, to nie można wnioskodawcy obciążać obowiązkiem domagania się, aby organ administracji działał tak, jakby miał wydać decyzję odmowną. Wnioskodawca, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia

<sup>39</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2009 r., sygn. akt II SAB/OI 41/12, CBOSA.

<sup>40</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 203/12, CBOSA.

<sup>41</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Lu 693/13, CBOSA.

<sup>42</sup> Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności Sądów Administracyjnych w 2005 roku*, Warszawa 2006, s. 98.

<sup>43</sup> Sygn. akt I OSK 601/05, CBOSA.

informacji publicznej uchybi obowiązkowi wskazanym w art. 13 u.d.i.p., może od razu złożyć skargę na bezczynność do właściwego sądu administracyjnego. Stąd bezpodstawne jest w pismach procesowych, kierowanych do sądów przez szkoły wyższe, domaganie się odrzucenia skargi ze względu na brak wyczerpania przez wnioskodawcę trybu określonego w art. 37 k.p.a.

Częstym błędem szkół wyższych jest odpowiadanie na wniosek o udostępnienie informacji publicznej dopiero wtedy, gdy zostanie złożona skarga na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Tymczasem odpowiedź na wniosek lub wydanie decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej dopiero po złożeniu skargi nie powoduje, że sprawa staje się w całości bezprzedmiotowa. W takich sytuacjach sąd bowiem umarza postępowanie w sprawie bezczynności, lecz dokonuje oceny, czy bezczynność nie miała charakteru rażącego. W sytuacji, gdy bezczynność miała charakter rażący, podmiotowi zobowiązanemu do udzielenia informacji publicznej zostaje wymierzona grzywna. Ponadto podmiot jest obciążony obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego<sup>44</sup>. Należy dodać, że zgodnie z art. 149 § 2 p.p.s.a. sąd może orzec wobec szkoły wyższej grzywnę lub orzec na rzecz skarżącego od szkoły wyższej świadczenie pieniężne.

### Wnioski

Prawo dostępu do informacji publicznej jest niewątpliwie ważnym narzędziem współczesnej demokracji rozumianej już nie tylko jako prawo wybierania władz, lecz także jako możliwość indywidualnej kontroli władzy publicznej oraz swobodnego kształtowania opinii o stanie państwa. Stąd podmioty wykonujące funkcje publiczne powinny prawidłowo realizować obowiązki nakładane na nie przez postanowienia u.d.i.p. Dotyczy to również szkół wyższych realizujących niezwykle ważne zadania w zakresie edukacji i często obficie korzystających z publicznych środków. Niestety przedstawiony powyżej przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że uczelnie nie zawsze tak postrzegają obowiązki dotyczące stosowania omawianej regulacji. Dlatego też

<sup>44</sup> Por. wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/O 105/14, CBOSA i z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Ol 108/14, CBOSA.



wydaje się, że bardzo ważne jest właściwe podejście do kwestii dostępu do informacji publicznej. Na pewno pozwoliłoby to na uniknięcie szeregu błędów popełnianych przez szkoły wyższe przy udzielaniu lub odmowie udzielenia informacji publicznej.

**DR AGNIESZKA BRZOSTEK, MGR PIOTR LEWKOWSKI**  
(Akademia Obrony Narodowej)

## **Postępowanie w zakresie odwołania rektora na podstawie art. 38 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym**

### **I.**

Rektor jest monokratycznym organem uczelni, który kieruje jej działalnością i reprezentuje ją na zewnątrz. Opracowuje oraz realizuje strategię rozwoju uczelni, uchwaloną przez organy kolegialne uczelni. Rektor jako organ uczelni podejmuje decyzje we wszystkich niezastrzeżonych dla innych organów sprawach dotyczących uczelni: jej mienia i gospodarki, w tym w zakresie zbycia lub obciążenia mienia, sprawowania nadzoru nad działalnością dydaktyczną i badawczą. Sprawuje nadzór nad wdrożeniem i udoskonaleniem systemu zapewnienia jakości kształcenia oraz nadzór nad administracją i gospodarką uczelni. Dba o przestrzeganie prawa oraz zapewnienie bezpieczeństwa na terenie uczelni. Jest przełożonym wszystkich pracowników, studentów i doktorantów na uczelni. Określa również obowiązki prorektora<sup>1</sup>. Rektor uczelni w wielu sprawach pełni funkcję organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Posiada on znaczący wpływ na funkcjonowanie kierowanej uczelni, zatem powody oraz procedura jego odwołania są niezwykle istotne.

### **II.**

Zgodnie z art. 33 ust. u.p.s.w., minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni oraz założyciela uczelni niepublicznej,

---

<sup>1</sup> Art. 66 u.p.s.w.

a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Zgodnie z postanowieniami art. 38 ust. 1 u.p.s.w., minister nauki i szkolnictwa wyższego może wnioskować do senatu o odwołanie rektora, jako powód wskazując naruszenie prawa przez rektora. Uchwała senatu podjęta wskutek wniosku ministra sama nie powoduje odwołania rektora. O losie tego wniosku decydować będzie i tak, podobnie jak w art. 78 u.p.s.w., wola wyborców<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 78 ust. 1 u.p.s.w. rektor uczelni publicznej powołany w drodze wyborów może być odwołany przez organ, który dokonał wyboru, a w przypadku rektora powołanego w drodze konkursu – przez senat uczelni kwalifikowaną większością 2/3 statutowego składu senatu. Będzie ona wyrażona w drodze głosowania, którego rezultat powinien stwierdzić na piśmie, odpowiednio stosując przepis art. 72 ust. 6 u.p.s.w., przewodniczący komisji wyborczej. W następstwie tego, postępowanie z art. 38 ust. 1 u.p.s.w. ma, z punktu widzenia celu ustawy, charakter w istocie pozornie nadzorczy, nieróżniący się w swojej skuteczności od zwyczajnego trybu odwołania rektora przewidzianego w art. 78 u.p.s.w. Ze względu na to traci wagę spór co do ustalenia właściwego znaczenia istotności naruszenia prawa; bez względu na okoliczności ostateczna skuteczność tego środka nadzoru ministra zależy od woli wyborców, których werdykt należy uznać za definitywny i niepodlegający żadnym odwołaniom<sup>3</sup>. Zasięgnięcie opinii senatu nie powoduje konieczności uwzględnienia jej, lecz jedynie rozpatrzenie, i jest wymogiem formalnym podjęcia ewentualnej decyzji o odwołaniu rektora. Podjęcie decyzji w sprawie odwołania rektora powinno nastąpić w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku senatowi. H. Izdebski zwrócił uwagę, że art. 38 ust. 2 u.p.s.w. nie precyzuje dokładnie tej kwestii, ponieważ senat żadnej uczelni nie posiada odrębnej administracji, a jego przewodniczącym jest rektor, zatem nie wiadomo i wymagać będzie to sformułowania stanowiska judykatury, czy złożenie wniosku rektorowi, czy też w kancelarii lub sekretariacie uczelni spełnia wymóg złożenia wniosku senatowi uczelni<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 38 ust. 3 u.p.s.w. minister, do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora, może

<sup>2</sup> *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, art. 38.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 38.

zawiesić go w pełnieniu funkcji. Rektor zawieszony w pełnieniu funkcji nie może wykonywać jedynie czynności związanych z funkcją rektora, może natomiast wypełniać na uczelni pozostałe obowiązki nauczyciela akademickiego, w zakresie zarówno dydaktyki, jak i działalności naukowej<sup>5</sup>.

Rektor zostaje zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy prawa w przypadku, gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe. Według H. Izdebskiego, zawieszenie z mocy prawa oznacza, że rektor nie może od zaistnienia zdarzenia wykonywać żadnych kompetencji związanych z funkcją rektora. Nie występuje konieczność jakiegokolwiek i przez kogośkolwiek dokonywanego oświadczenia w tym zakresie. Dokonanie przez tak zawieszzonego w pełnieniu funkcji rektora jakiegokolwiek czynności jako rektora jest nieważne z mocy prawa<sup>6</sup>. Zasadnicze wątpliwości w literaturze budzi kwestia obowiązywania terminu zawieszenia. Zdaniem H. Izdebskiego wynika to z niechlujstwa legislacyjnego i posługiwania się sformułowaniami języka potocznego, a nie języka prawa. Należy uznać, że moment wniesienia aktu oskarżenia do sądu przez oskarżyciela publicznego stanowi moment zawieszenia z mocy prawa rektora w pełnieniu przez niego tej funkcji, a nie jest tym momentem wszczęcie śledztwa lub dochodzenia przez oskarżyciela publicznego w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego<sup>7</sup>.

Przewidziana w trybie art. 38 ust. 5 u.p.s.w. możliwość odwołania przez ministra rektora, który rażąco naruszył prawo, nie została precyzyjnie określona w przepisach prawa. Zdaniem P. Orzeszki ustawodawca nie wskazał rozróżnienia i definicji określeń istotnego lub rażącego naruszenia prawa. Może to rodzić problemy z zakwalifikowaniem określonych działań rektora jako podlegających odpowiedzialności przed organami uczelni bądź też ministrem<sup>8</sup>. W. Sanetra i M. Wierzbowski wskazali, że na gruncie określeń „istotnego” i „rażącego” naruszenia prawa użytych w innych ustawach od-

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> P. Orzeszko, *Komentarz do art. 38 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 92.

notować należy liczne orzecznictwo i piśmiennictwo, odsyłające do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., który to przepis mówi o rażącym naruszeniu prawa<sup>9</sup>. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oznacza wystąpienie trzech przesłanek: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze. Wystąpienie powyższych przesłanek może wskazywać na rażące naruszenie prawa, które wywołuje decyzję o odwołaniu rektora. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności<sup>10</sup>. Pojęcie rażącego naruszenia prawa należy do zwrotów tzw. niedookreślonych, co powoduje, że w każdym indywidualnym przypadku należy precyzyjnie podać motywy, dlaczego dane przewinienie zostało zakwalifikowane w ten sposób, i konkretnie wskazać, które prawo zostało naruszone, określając również podstawę prawną<sup>11</sup>.

W związku z powyższym nie można wskazać uniwersalnego kryterium odróżniającego rażące naruszenie prawa, uzasadniające decyzję o odwołaniu z funkcji, od takiego, które mimo formalnych znamion takich realnych podstaw nie daje. Rozważenia wymagają wątpliwości, czy pozostawienie rektora na stanowisku nie niesie zagrożenia z punktu widzenia uczelni oraz szeroko rozumianego interesu społecznego<sup>12</sup>.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym pojęcie „rażące naruszenie prawa” traktowane jest ze znaczną ostrożnością, która sugeruje interpretację zawężającą, wskazując na kwalifikowany charakter naruszenia prawa, odrębny od zwykłego, tym bardziej, że od spełnienia tej przesłanki uzależniona jest możliwość uruchomienia określonych działań o negatywnych skutkach dla osoby, której zarzut dotyczy<sup>13</sup>. Za naruszenie prawa w szczególności można uznać uporczywe łamanie prawa. Za takie działanie minister może uznać

<sup>9</sup> *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10, LEX nr 065192.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1377/2013, CBOSA.

<sup>12</sup> P. Orzeszko, *Komentarz...*, op. cit., s. 94–95.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1377/13, CBOSA.

uporczywe nierealizowanie obowiązku ustawowego nakazującego współpracę z organami kolegialnymi uczelni lub niedostosowanie się do wymagań statutu uczelni, takich jak np. podejmowanie przez rektora bieżącej działalności bez zasięgnięcia wymaganych opinii kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni<sup>14</sup>. Nie budzi wątpliwości fakt, że naruszenie prawa powinno mieć przede wszystkim związek z wykonywaniem przez rektora funkcji i w czasie pełnienia przez niego tej funkcji. Ocena, czy nastąpiło takie naruszenie, należy do ministra. U.p.s.w. nie wskazuje żadnych terminów obligujących ministra do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie rektora. Do kompetencji ministra należy ocena, czy skorzysta on z uprawnień wskazanych w art. 36 ust. 1 u.p.s.w., a skarga na brak jego działania w tym zakresie nie przysługuje. Tak więc wyłącznie od ministra zależy, czy po otrzymaniu skargi lub wniosku rozpocznie czynności<sup>15</sup>. Minister podejmuje to działanie z własnej inicjatywy po zapoznaniu się z całokształtem sprawy. Najczęściej uzyskuje informacje na temat nieprawidłowości w drodze skarg lub wątpliwości pracowników lub członków organów uczelni. W celu podjęcia decyzji w sprawie odwołania rektora minister zasięga opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich. Wyznacza również termin do powołania rektora w trybie określonym w statucie uczelni. Rada Główna podejmuje opinie w drodze uchwały na podstawie art. 38 ust. 5 u.p.s.w. Zgodnie z postanowieniem art. 38 ust. 5a u.p.s.w. przedstawienie opinii przez wskazane organy następuje w ciągu 30 dni.

Podkreślić należy, że minister przed podjęciem decyzji o odwołaniu rektora w trybie art. 38 ust. 5 u.p.s.w. podejmuje także działania mediacyjne, w celu znalezienia rozwiązania w trybie działań wewnątrz uczelnianych. Minister spotyka się z zainteresowanymi stronami, wysłuchując ich racji, zachęca do rozwiązania sytuacji w sposób ugodowy<sup>16</sup>. Brak działań w tym zakresie skutkuje podjęciem trybu procesu odwołania rektora przez ministra.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 40/11, CBOSA.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1282/10, CBOSA.

<sup>16</sup> Proces taki wskazany jest w wyroku NSA z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1377/2013.

### III.

W dniu 17 stycznia 2014 r. wpłynął do sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta weszła w życie w dniu 1 października 2014r.<sup>17</sup> Łącznie z wieloma zmianami wprowadziła również ust. 7 art. 38 u.p.s.w, w którym wyraźnie zaznaczono, że w sprawach, o których mowa w art. 38 ust. 1–5b, nie stosuje się przepisów k.p.a.<sup>18</sup> Dotychczas w orzecznictwie oraz w doktrynie uznawano, iż prowadzone postępowanie w sprawie odwołania rektora w trybie art. 38 ust. 1 u.p.s.w. następowało w wyniku procesu administracyjnego. Jak wskazał w wyroku z dnia 17 czerwca 2011 r. WSA w Warszawie, odwołanie rektora uczelni wyższej w trybie art. 38 ust. 5 u.p.s.w. przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego powinno następować w formie decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty. Decyzja jest również władczym, jednostronnym oświadczeniem woli tego organu, opartym na przepisach prawa materialnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie. Treść decyzji, czyli jej elementy składowe są unormowane w art. 107 k.p.a. Stosownie do § 1 decyzja powinna zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, który ją wydał, datę wydania, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o środkach zaskarżenia, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważniającej do jej wydania. Uzasadnienie faktyczne powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej; natomiast uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Rozstrzygnięcie i uzasadnienie to dwa istotne elementy składowe decyzji. Treść rozstrzygnięcia jest równoznaczna z udzielonym stronie uprawnieniem albo

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198).

<sup>18</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267 oraz z 2014 r., poz. 183.

nałożonym na nią obowiązkiem, wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego w konkretnym przypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. To jednak treść, a nie forma przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. Konsekwencją stwierdzenia w orzeczeniu z dnia 17 czerwca 2011 r. przez WSA w Warszawie, że odwołanie rektora przez właściwego ministra jest sprawą administracyjną<sup>19</sup>, oznaczało, że odwołanie to powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, a podjęcie takiej decyzji przez ministra musi respektować co najmniej takie reguły k.p.a. jak zawiadomienie rektora o wszczęciu postępowania, zastosowanie norm wskazanych w art. 106 k.p.a. dotyczących współdziałania organów przy zasięgnięciu opinii Rady Głównej oraz Konferencji Rektorów Akademickich. Postępowanie takie zapewnia także stronie zapoznanie się i ustosunkowanie do zgromadzonych akt sprawy. Czasami oznacza ono zasadnicze spowolnienie działania, które w interesie uczelni może wymagać podjęcia natychmiastowej decyzji w trybie nadzorczym. Jak zaznaczył P. Orzeszko, już sam proces konsultacji wskazany w art. 38 ust. 5 i 5a wydłuża znacznie postępowanie<sup>20</sup>.

W celu zapobieżenia takim sytuacjom zarówno minister, jak i organy współdziałające mogą nadać swoim aktom rygor natychmiastowej wykonywalności. Może to skrócić czas trwania działań nadzorczych. Okoliczność ta nie daje jednak podstaw do uznania, że ustawowa procedura odwołania rektora w trybie nadzoru stwarza właściwe ku temu gwarancje ich skuteczności. Należy też uwzględnić, że wskazane w art. 198 k.p.a. okoliczności uzasadniające nadawanie rygoru natychmiastowej wykonywalności nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>21</sup>.

Minister nauki i szkolnictwa wyższego wskazywał odmienne rozumienie art. 38 ust. 5 u.p.s.w. i podkreślał, iż odwołanie ze stanowiska rektora stanowi rozstrzygnięcie w trybie nadzoru ministra nad uczelniami i nie nosi znamion decyzji administracyjnej. Minister wskazał również, że u.p.s.w. nie przewiduje procedury odwoławczej od aktów ministra podejmowanych na podstawie

<sup>19</sup> Sygn. akt II SA/WA 40/11, LEX nr 993985, utrzymany przez wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2028/11, LEX nr 1145082.

<sup>20</sup> P. Orzeszko, *Komentarz...*, op. cit., s. 95.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1134/10, LEX nr 597140.



art. 38 u.p.s.w. Zdaniem ministra akt odwołania rektora z funkcji nie był decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., a zatem do aktu tego nie mogły mieć zastosowania przepisy k.p.a. Wskazał również, że bez wątpienia minister jest organem państwowym, uczelnia publiczna – państwową jednostką organizacyjną, a relacje między nimi, przy zachowaniu zasady autonomii szkół wyższych, wskazują na elementy nadrzędności i podległości organizacyjnej. Minister podkreślił również, iż pomiędzy ministrem a rektorem występują elementy podległości służbowej, a stanowisko rektora szkoły wyższej powierzane jest na podstawie wyboru, więc według ministra aktowi odwołania z tego stanowiska brak jest atrybutu decyzji administracyjnej. Ponadto minister zwrócił uwagę, że art. 38 ust. 5 u.p.s.w. nie zastrzega, aby odwołanie zostało przeprowadzone w trybie decyzji administracyjnej, wobec powyższego sprawa odwołania rektora nie jest sprawą administracyjną. Zdaniem ministra jest to działanie z zakresu zarządzania systemem szkolnictwa wyższego. Minister stał na stanowisku, że odwołanie rektora nie wymaga zastosowania procedur postępowania administracyjnego, gdyż w chwili zaistnienia przesłanki do odwołania rektora z powodu rażącego naruszenia prawa akt ten powinien zostać podjęty w trybie niezwłocznym. Poddanie go procedurom mającym na celu ochronę strony przed decyzjami pochopnymi przekreślałoby rolę ministra jako podmiotu zobowiązanego do zatrzymania skutków działań naruszających prawo w sposób rażący. Minister, wykorzystując kompetencję wskazaną w art. 38 ust. 5 u.p.s.w., zapobiega tym skutkom. Jednocześnie zaznaczył, że wskazane w art. 38 ust. 5 u.p.s.w. instytucje konsultacyjne nie są organami w rozumieniu prawa administracyjnego, zatem zasięgnięcie ich opinii nie wymaga zastosowania procedury administracyjnej<sup>22</sup>.

Wskazane powyżej wątpliwości ukazują rozbieżności w rozumieniu stosowania art. 38 ust. 5 u.p.s.w. WSA w Warszawie, używając powyższych argumentów, uznał, że odwołanie rektora w trybie art. 38 ust. 5 stanowi decyzję administracyjną, podczas gdy minister, podnosząc wskazane argumenty, uznał to za element systemu zarządzania szkolnictwem wyższym. Przed nowelizacją ustawy akt o odwołaniu rektora podjęty w trybie określonym w art. 38 był

---

<sup>22</sup> Wyrok WSA z dnia 17 czerwca 2011 r.

zatem uważany zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie za decyzję administracyjną ze wszystkimi tego konsekwencjami, tj. postępowaniem *quasi*-odwoławczym oraz postępowaniem sądowo-administracyjnym.

Można odnieść wrażenie, że powyżej przytoczone argumenty stały się podstawą do uzupełnienia art. 38 i dopisania ust. 7. Dodany ust. 7 jednoznacznie określa, że decyzje, o których mowa w tym artykule, nie są decyzjami administracyjnymi, nie stosuje się do nich przepisów k.p.a. Zmiana w art. 38 oznacza brak gwarancji procesowych w toku postępowania przed ministrem, ale w doktrynie podnosi się argument, iż zmiana ta nie pozbawia odwołanego rektora prawa do *quasi*-odwołania oraz do skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>23</sup>, który wskazuje, iż kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1–3 (tj. decyzje administracyjne oraz postanowienia wymienione w art. 3 § 2 pkt 2–3) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>24</sup>.

Rektor uczelni jest organem władzy publicznej w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP, a to oznacza, że jest w tym zakresie adresatem zasady praworządności. Rektor jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa. Jeśli rektor jako organ wielokrotnie łamie obowiązujące przepisy prawa, czego następstwem jest ponadto utrudnienie prawidłowego funkcjonowania uczelni, to takie naruszenie – zarówno biorąc pod uwagę charakter podmiotu, który się go dopuszcza, jak i ze względu na pełnioną przez niego funkcję – jest znaczącym naruszeniem prawa. W ramach nadzoru sprawowanego przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego przysługują mu także kompetencje o charakterze personalnym i w takim aspekcie należy rozważać kwestię odwołania rektora w trybie art. 38 u.p.s.w.<sup>25</sup>

Procedura odwoławcza od aktu odwołania rektora przez właściwego ministra na podstawie art. 38 u.p.s.w. będzie z pewnością w przyszłości podlegała orzecznictwu właściwych sądów dookreślających charakter tego postępowania oraz aktu wydawanego przez właściwego ministra.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

<sup>24</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



**MGR MONIKA KWIECIEŃ-MILAND**  
(Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego)

## **Decyzja zarządzająca wpis w rejestrze uczelni niepublicznych**

### **Wstęp**

W swojej dotychczasowej pracy zawodowej dosyć często ze strony różnych osób spotykam się z brakiem zrozumienia, czym tak naprawdę jest decyzja zarządzająca wpis w rejestrze uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych. Bardzo często słyszę, że co to za decyzja, która musi być wydana tylko po to, żeby można było coś wpisać do rejestru. Czy rzeczywiście tak jest? Czy każda decyzja ma taki sam charakter? Czy istnieje tylko jeden rodzaj wpisu? Wreszcie, po co został stworzony i jakie dane zawiera rejestr uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych? W niniejszym opracowaniu postaram się odpowiedzieć na powyższe pytania, rozpoczynając od przedstawienia roli i zawartości rejestru, następnie przechodząc do charakterystyki wpisów w rejestrze, a kończąc na treści i skutkach decyzji zarządzającej wpis w rejestrze.

### **I. Rejestr uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych**

Jak wskazuje nazwa, rejestr uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych zawiera informacje dotyczące uczelni niepublicznych oraz związków przez nie założonych<sup>1</sup>. Analogiczny rejestr nie funkcjonuje natomiast w odniesieniu do uczelni publicznych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest odmienny sposób powstawania uczelni publicznych i niepublicznych. Te pierwsze tworzone są w drodze ustawy lub rozporządzenia<sup>2</sup>, które jako akty prawa powszechnie obowiązującego ogłaszane są w ogólnodostępnym Dzienniku Ustaw, a dotarcie do ich treści nie sprawia żadnego problemu. Natomiast uczelnie niepubliczne tworzone są w wyniku wydania przez ministra nauki

---

<sup>1</sup> Do chwili obecnej, w przeciwieństwie do uczelni publicznych, nie powstał jeszcze żaden związek uczelni niepublicznych.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 18 u.p.s.w. publiczne uczelnie akademickie tworzone są w drodze ustawy, a publiczne uczelnie zawodowe w drodze rozporządzenia.

i szkolnictwa wyższego decyzji administracyjnej, która kierowana jest do stron postępowania i nie podlega upublicznieniu. Rejestr uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych pełni zatem rolę ogólnodostępnej bazy informacyjnej zawierającej aktualne dane o wszystkich uczelniach niepublicznych (związkach uczelni) w Polsce.

Podstawą prawną prowadzenia rejestru jest art. 29 ust. 3 u.p.s.w., który stanowi, iż rejestr prowadzi minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Z kolei w art. 29 ust. 5 i 6 u.p.s.w. uregulowane zostały kwestie dostępu do danych w nim zawartych. Przede wszystkim rejestr jest jawny i każdy ma prawo wglądu do dokumentu oraz otrzymywania poświadczonych odpisów, wyciągów i zaświadczeń o informacjach zawartych w rejestrze, za które pobierana jest opłata stanowiąca dochód budżetu państwa.

Natomiast sposób prowadzenia i udostępnienia rejestru, zgodnie z delegacją zawartą w art. 26 ust. 7 u.p.s.w., został określony w rozporządzeniu MNiSW z 2011 r.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. rejestr składa się z 12 rubryk: 1) numer wpisu uczelni albo związku uczelni; 2) data wydania decyzji zarządzającej wpis; 3) data wydania pozwolenia na utworzenie uczelni albo związku uczelni; 4) imię, nazwisko i miejsce zamieszkania albo nazwa, numer z Krajowego Rejestru Sądowego lub z innego właściwego rejestru i siedziba założyciela albo każdego z założycieli uczelni tworzących związek uczelni; 5) nazwa, siedziba i adres uczelni albo związku uczelni; 6) posiadane uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia; 7) wartość i rodzaj środków majątkowych przeznaczonych na utworzenie i funkcjonowanie uczelni albo związku uczelni oraz nieruchomości stanowiące ich majątek; 8) data uzyskania osobowości prawnej; 9) imię i nazwisko oraz data rozpoczęcia i zakończenia kadencji rektora uczelni albo organu zarządzającego związku uczelni; 10) numer identyfikacyjny REGON nadany uczelni albo związkowi uczelni; 11) informacje o połączeniu, zawieszeniu działalności, likwidacji oraz inne informacje o działalności uczelni albo związku uczelni; 12) wykreślenie uczelni albo związku uczelni z rejestru.

Zgodnie z § 9 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. dane zawarte w rejestrze udostępnia się przez otwarty dostęp do jego zawartości<sup>3</sup> i wydawanie odpisów wyciągów lub zaświadczeń. Udostępnianie jest bezpłatne i następuje przez stronę internetową ministra nauki i szkolnictwa wyższego lub w siedzibie obsługującego go urzędu.

Odpisy, wyciągi i zaświadczenia o danych zawartych w rejestrze wydawane są na wniosek osoby zainteresowanej w formie papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego. Odpis z rejestru zawiera treść wszystkich wpisów w nim dokonanych dotyczących danej uczelni lub związku uczelni. Wyciąg z kolei może obejmować treść wszystkich wpisów we wskazanych przez wnioskodawcę rubrykach rejestru lub treść wszystkich wpisów w rubrykach odpowiadających żądanym przez wnioskodawcę informacjom.

Za wydanie odpisu, wyciągu i zaświadczenia pobierane są opłaty<sup>4</sup>, które wnosi się na rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra nauki i szkolnictwa wyższego, natomiast potwierdzenie dokonania wpłaty dołącza się do wniosku o wydanie odpisu, wyciągu i zaświadczenia.

Odpis, wyciąg i zaświadczenie są opatrywane datą, pieczęcią urzędową oraz podpisem osoby, która je sporządziła z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego lub uwierzytelnione za pomocą bezpiecznego podpisu elektronicznego.

Rejestr prowadzony jest w systemie informatycznym<sup>5</sup>, natomiast dla każdej uczelni niepublicznej lub związku uczelni prowadzone są odrębne tzw. akta rejestrowe, które obejmują dokumenty stanowiące podstawę wpisów.

---

<sup>3</sup> H. Izdebski (H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 127) stwierdza, że z § 9 rozporządzenia, w szczególności ze sformułowania „otwarty dostęp do zawartości rejestru”, wynika, iż jawne i dostępne są również akta rejestrowe. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę, iż każdy wpis do rejestru odbywa się na podstawie decyzji, która jest wydawana po zakończeniu postępowania administracyjnego, to oczywiste jest, iż akta rejestrowe są *de facto* aktami postępowania administracyjnego, przy których udostępnianiu absolutnie nie można zapominać o zasadach wynikających z k.p.a.

<sup>4</sup> Za wydanie odpisu pobiera się opłatę w wysokości 60 zł w przypadku wyciągu, za pierwszą rubrykę pobierana jest opłata w wysokości 20 zł, a za każdą następną 5 zł, natomiast koszt zaświadczenia wynosi 15 zł.

<sup>5</sup> Rejestr jest obecnie jednym z modułów Zintegrowanego Systemu Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POL-on prowadzonego przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego na podstawie art. 34a u.p.s.w.

## II. Wpis w rejestrze a decyzja zarządzająca wpis

U.p.s.w. nie poświęca zbyt wiele miejsca problematyce wpisu do rejestru i jedynie w trzech miejscach odnosi się do tego zagadnienia. Po pierwsze art. 29 ust. 1 i 2 u.p.s.w., o którym będzie jeszcze szerzej mowa, przewiduje, iż uczelnia niepubliczna lub związek uczelni niepublicznych uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru, natomiast wpis uczelni lub związków uczelni do rejestru dokonywany jest na wniosek jej założyciela lub wszystkich założycieli uczelni tworzących związek. Po drugie art. 29 ust. 4 u.p.s.w. stanowi, iż minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego odmawia wpisania uczelni lub związku uczelni do rejestru, jeżeli akt założycielski uczelni lub statut związku jest niezgodny z przepisami prawa lub udzielonym pozwoleniem. Po trzecie zaś art. 30 u.p.s.w. przewiduje, iż wpis albo odmowa wpisu uczelni lub związku uczelni oraz zarządzenie wpisu w rejestrze następują w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ten ma jednak charakter czysto informacyjny, ponieważ o tym, czy dana decyzja przewidziana w u.p.s.w., będzie decyzją administracyjną, nie będzie przesądzała treść art. 30, ale przede wszystkim meritum, tryb i zakres tej decyzji<sup>6</sup> z uwzględnieniem art. 104 k.p.a., zgodnie z którym „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.

Podstawą decyzji zarządzającej wpis są, zgodnie z § 4 rozporządzenia MNiSW z 2011 r., dokumenty złożone do akt rejestrowych, natomiast w treści decyzji określa się treść wpisu oraz rubrykę, w której wpis ma być dokonany. Można również w treści wpisu powołać się na dokument złożony do akt rejestrowych.

Ogromnie ważną regulację zawiera § 5 ust. 2 rozporządzenia MNiSW z 2011 r., który tak naprawdę określa, czym jest wpis w rejestrze. Polega on na wprowadzeniu do systemu informatycznego danych zawartych w decyzji zarządzającej wpis w rejestrze z dniem jej wydania. Jest to bardzo istotny

<sup>6</sup> Warto odnotować, iż WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 673/12, LEX nr 1249149, stwierdził, że art. 30 u.p.s.w. stanowi jedynie podstawę do załatwienia danej sprawy w określonej formie, natomiast nie wynika z niego umocowanie do dokonania konkretnego rozstrzygnięcia merytorycznego. Podobnie H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 130.

przepis, który dane wynikające z decyzji nakazuje umieścić w rejestrze w dniu wydania tej decyzji, a więc zanim zostanie ona doręczona stronie i zanim *de facto* stanie się ostateczna.

Skoro ustaliliśmy już, że podstawą wpisu w rejestrze jest decyzja administracyjna, to warto zastanowić się nad charakterem tego. Art. 30 u.p.s.w. przewiduje z jednej strony wpis lub odmowę wpisu uczelni (związku) do rejestru, a z drugiej mówi o zarządzeniu w nim wpisu. Można zatem założyć, iż są to dwie odmienne czynności, które ustawodawca wyodrębnił celowo. Potwierdzenie tego założenia znajdziemy w rozporządzeniu MNiSW z 2011 r.

§ 5 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. dokładnie precyzuje, iż wpisem w rejestrze jest: 1) wpis do rejestru uczelni lub związku uczelni; 2) zmiana wpisu w rejestrze oraz 3) wykreślenie uczelni lub związku uczelni z rejestru. A zatem na pojęcie „wpisu w rejestrze” składają się trzy różne kategorie czynności, które w dalszej części zostaną szerzej omówione.

### **III. Decyzja zarządzająca wpis uczelni do rejestru lub wykreślenie uczelni z rejestru**

Z punktu widzenia skutków prawnych decyzja zarządzająca wpis uczelni (związku) do rejestru oraz decyzja zarządzająca wykreślenie uczelni (związku) z rejestru mają najważniejsze znaczenie. Wspominany już wyżej art. 29 ust. 1 u.p.s.w. stanowi bowiem, że uczelnia niepubliczna (związek) uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru<sup>7</sup>. Analogicznie, wydanie decyzji

<sup>7</sup> Kwestia osobowości prawnej jest regulowana przez art. 33 k.c., zaliczający do osób prawnych jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Jak zauważa zatem H. Izdebski (H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 127), k.c. dla nadania osobowości prawnej wymaga zarówno przepisu prawa powszechnie obowiązującego, jak i istnienia jednostki organizacyjnej. Z kolei jak twierdzi Z. Świdorski (*Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX 2014), ze względu na brak definicji pojęcia „jednostka organizacyjna” należy przyjąć, że jest to pewna organizacja mająca swoją odrębną, samodzielną strukturę, która jest realnym tworem społecznym, a nie tylko konstrukcją prawną. Natomiast w odniesieniu do zagadnienia utworzenia osób prawnych, k.c. również odsyła do ustaw szczególnych regulujących funkcjonowanie poszczególnych osób prawnych i uwzględniających ich specyfikę. Art. 35 k.c. jednoznacznie rozstrzyga, że powstanie, ustroj i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy, natomiast art. 37 k.c. stanowi, iż jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przenosząc powyższe na grunt u.p.s.w., należy wskazać, że przepisem szczególnym przyznającym uczelniom (zarówno publicznym, jak i niepublicznym) osobowość prawną, czyli wyposażającym je w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, jest art. 12 u.p.s.w. Natomiast nabycie przez uczelnię niepubliczną osobowości prawnej następuje właśnie na podstawie art. 29 u.p.s.w., czyli z chwilą jej wpisania do rejestru.



zarządzającej wykreślenie uczelni (związku) z rejestru powoduje dokonanie wpisu, którego skutkiem jest definitywne ustanie działalności dotychczasowego bytu prawnego, jakim była uczelnia.

Powyższe informacje wskazują, iż zarówno decyzja zarządzająca wpis uczelni (związku) do rejestru, jak i decyzja zarządzająca wykreślenie uczelni (związku) z rejestru mają zdecydowanie konstytutywny charakter. Ich wydanie połączone z wpisem do rejestru powoduje bowiem odpowiednio powstanie nowego bądź ustanie dotychczasowego bytu prawnego.

Wróćmy jednak do decyzji zarządzającej wpis uczelni do rejestru. Jak już wskazywano wcześniej, zgodnie z art. 29 ust. 2 u.p.s.w., wpis uczelni niepublicznej do rejestru dokonywany jest na wniosek założyciela, a w przypadku związku uczelni niepublicznych – na zgodny wniosek wszystkich założycieli uczelni tworzących związek. Postępowanie administracyjne w powyższej sprawie wszczynane jest zatem przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego na wniosek założyciela<sup>8</sup> lub założycieli. Zgodnie z § 6 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. wniosek składa się w formie papierowej w jednym egzemplarzu albo w formie dokumentu elektronicznego. We wniosku podaje się dane, które mają być wpisane do rubryki 4 (imię, nazwisko i miejsce zamieszkania albo nazwa, numer z Krajowego Rejestru Sądowego lub z innego właściwego rejestru i siedziba założyciela albo każdego z założycieli uczelni tworzących związek uczelni) i rubryki 5 rejestru (nazwa, siedziba i adres uczelni albo związku

---

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.s.w. założycielem uczelni niepublicznej może być osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną. Forma prawna osoby założyciela będzie kluczowa dla dokonania oceny, czy wniosek w sprawie wpisu uczelni do rejestru został złożony przez osobę lub organ do tego uprawniony. W praktyce najczęściej problemów związanych z weryfikacją poprawności decyzji podjętych przez założyciela powoduje sytuacja, w której założycielem są dwie osoby fizyczne i dla podjęcia decyzji niezbędne jest ich zgodne współdziałanie. Zob. wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1355/08, LEX nr 529846 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa1/08, LEX nr 510281. Natomiast w odniesieniu do osób prawnych, dla oceny prawidłowości podjęcia decyzji, istotne będzie jednak zbadanie, czy odbyło się to zgodnie z przepisami, które regulują to zagadnienie, np. umowa spółki, statut fundacji itp. Dostyc nietypowa sytuacja będzie miała miejsce w sytuacji wystąpienia przez istniejącą uczelnię niepubliczną z wnioskiem o utworzenie innej uczelni niepublicznej. Jest to możliwe, ponieważ uczelnia niepubliczna jest osobą prawną i może być założycielem innej uczelni niepublicznej. W praktyce powoduje to jednak komplikacje, ponieważ rektor uczelni będącej założycielem, jako organ ją reprezentujący, jest jednocześnie osobą, która wykonuje uprawnienia założyciela wobec drugiej uczelni niepublicznej.

uczelni). Natomiast rubryki 1, 2, 3, 6 i 8 rejestru (numer wpisu uczelni albo związku uczelni; data wydania decyzji zarządzającej wpis; data wydania pozwolenia na utworzenie uczelni albo związku uczelni; posiadane uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia oraz data uzyskania osobowości prawnej) wypełniane są z urzędu przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

Do wniosku o dokonanie wpisu uczelni do rejestru dołącza się akt założycielski<sup>9</sup> oraz statut uczelni (związku). Wpisu dokonuje się pod kolejnym numerem w rejestrze.

Oprócz nabycia osobowości prawnej wpis uczelni do rejestru ma również kluczowe znaczenie z innych względów. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 u.p.s.w. od tego momentu biegnie trzymiesięczny termin na przekazanie zadeklarowanych w akcie założycielskim środków majątkowych<sup>10</sup> oraz roczny termin na uruchomienie kształcenia studentów. Brak spełnienia tych obowiązków powoduje cofnięcie przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego pozwolenia na utworzenie uczelni.

Jeżeli natomiast akt założycielski lub statut jest niezgodny z przepisami prawa lub udzielonym pozwoleniem, to zgodnie z art. 29 ust. 4 u.p.s.w. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego odmawia (również w formie decyzji administracyjnej) wydania decyzji zarządzającej wpis uczelni (związku) do rejestru<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Akt założycielski jest sporządzonym w formie aktu notarialnego oświadczeniem woli o założeniu uczelni niepublicznej. Zgodnie z art. 23 u.p.s.w. powinien określać w szczególności założyciela, nazwę, siedzibę i szczegółowy zakres działalności uczelni, wielkość środków majątkowych przeznaczonych na utworzenie uczelni, w tym wartość rzeczy przekazanych jej na własność, termin ich przekazania oraz sposób dalszego finansowania uczelni.

<sup>10</sup> Wprawdzie przekazanie składników majątkowych nie musi mieć formy aktu notarialnego, ale jak uważa H. Izdebski (H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 106), dla pewności powinno ono jednak przybierać taką formę.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455) zniósła zatwierdzanie przez ministra statutów uczelni niepublicznych. Jak twierdzi W. Sanetra (*Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 75), nadzór ministra nad zgodnością prowadzonej działalności może być wykonywany m.in. właśnie na podstawie przepisu art. 29 ust. 4 u.p.s.w.

Z kolei postępowanie w sprawie zarządzenia wykreślenia uczelni z rejestru wszczynane jest przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego po przeprowadzeniu przez likwidatora wszystkich koniecznych czynności likwidacyjnych i zgodnie z art. 27 ust. 7 u.p.s.w. zawiadomieniu go o zakończeniu likwidacji. U.p.s.w. wprowadzi nie normuje czynności wykreślenia uczelni z rejestru<sup>12</sup>, ale wydaje się, iż likwidator powinien wraz z zawiadomieniem przekazać jednocześnie świadczącą o tym dokumentację.

§ 8 rozporządzenia MNiSW z 2011 r., który nieco powtarza regulację ustawową, stanowiąc, iż warunkiem wykreślenia uczelni z rejestru jest zakończenie likwidacji oraz zawiadomienie ministra nauki i szkolnictwa wyższego przez likwidatora o zakończeniu likwidacji, precyzuje jednocześnie, iż wykreślenie uczelni z rejestru polega na dokonaniu z urzędu odpowiedniego wpisu w rubryce 12, odnotowującego datę oraz przyczynę wykreślenia uczelni.

Minister, po analizie przekazanej przez likwidatora dokumentacji i stwierdzeniu wywiązania się przez niego z ciężących na nim obowiązków, wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie dokonania w rejestrze wpisu w przedmiocie wykreślenia z niego uczelni, a następnie wydaje decyzję administracyjną zarządzającą odpowiedni wpis w rejestrze. Z brzmienia § 8 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. wynika jednak brak możliwości złożenia przez likwidatora wniosku o wykreślenie uczelni z rejestru, a nawet gdyby tak się stało, to taki wniosek nie będzie powodował wszczęcia postępowania, które, jak już wyżej wykazano, może być wszczęte jedynie z urzędu przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego.

Z dniem wydania decyzji zarządzającej wykreślenie uczelni z rejestru oraz dokonaniem odpowiedniego wpisu uczelnia traci osobowość prawną, co pociąga za sobą utratę jej bytu prawnego<sup>13</sup>. Po wykreśleniu uczelni z rejestru, zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia MNiSW z 2011 r., nie dokonuje się w nim już żadnych zmian dotyczących wykreślonej uczelni.

<sup>12</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 127.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 117.

#### IV. Zmiana wpisu w rejestrze

Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji zarządzającej zmianę wpisu wszczynane jest z urzędu albo na wniosek założyciela lub rektora uczelni. Ponadto rozporządzenie MNiSW z 2011 r. w dalszej części wskazuje, że wniosek o dokonanie zmiany wpisu w rejestrze składa się w formie papierowej w jednym egzemplarzu albo w formie dokumentu elektronicznego oraz że powinien on zawierać nazwę i siedzibę uczelni wraz z określeniem treści, których dotyczy ta zmiana (§ 7 ust. 3 i 4). W zależności od tego, której rubryki będą dotyczyły zmiany, do wniosku dołącza się odpowiednie dokumenty mogące stanowić podstawę dokonania zmiany w rejestrze.

§ 7 ust. 1 rozporządzenia MNiSW z 2011 r. przewiduje, że zmiana wpisu w rejestrze polega na: 1) umieszczeniu nowych informacji w odpowiednich rubrykach dotyczących wpisanej uczelni (związku); 2) umieszczeniu nowych informacji w odpowiednich rubrykach dotyczących wpisanej uczelni (związku) z oznaczeniem dotychczasowego wpisu jako nieaktualnego oraz 3) oznaczeniu dotychczasowego wpisu jako nieaktualnego.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że z przepisów rozporządzenia MNiSW z 2011 r. wynika, iż nie jest możliwe usuwanie żadnych danych z rejestru. Jeśli tracą one aktualność, można je oznaczyć jako nieaktualne. Z tego względu, w praktyce, decyzja zarządzająca zmianę wpisu w rejestrze może przyjmować bardzo różnorodną treść. Dla przykładu decyzja dotycząca zmian w rubryce 9 rejestru zawiera w swojej treści zarządzenie dokonania wpisu imienia i nazwiska osoby pełniącej funkcję rektora wraz z datą rozpoczęcia i ukończenia kadencji, natomiast wpis dokonany na jej podstawie polega wyłącznie na dodaniu kolejnego wpisu (wiersza) zawierającego datę wydania decyzji oraz danych dotyczących rektora. Jeżeli zmiana na stanowisku rektora nastąpiła przed upływem aktualnej kadencji, to dla jasności w decyzji zarządza się również umieszczenie w rubryce 11 (pozwalającej na wpisanie „innych informacji o działalności uczelni”) odpowiedniej adnotacji o tym fakcie (np. „Powołanie nowego rektora w związku z rezygnacją poprzedniego”). Praktyka, wymuszona również przez względy informatyczne, pokazała, że oznaczanie

jako nieaktualnego wpisu informującego o osobie pełniącej funkcje rektora jest pozbawione logiki. Przy każdym bowiem nazwisku widnieje przecież data upływu kadencji, a ponadto wierszowy układ wpisywania nowych informacji czyni rejestr wystarczająco klarownym.

Podobnie jest w przypadku decyzji zarządzających wprowadzenie zmian w rubrykach 4, 5, 7 i 10 rejestru, które w treści zawierają tylko zarządzenie odpowiedniej zmiany, a dokonywane na ich podstawie wpisy do rejestru za każdym razem dodawane są w kolejnym wierszu z zachowaniem poprzednich informacji.

Z kolei decyzja zarządzająca zmiany w rubryce 6 rejestru (posiadane uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia) przybiera najbardziej różnorodną treść. Przede wszystkim uczelnie niepubliczne posiadają wiele różnych uprawnień do prowadzenia studiów, które uzyskują i z których rezygnują w innym czasie. Z tego względu w treści decyzji zarządzającej zmianę w rubryce 6 konieczne może być oznaczenie dotychczasowego wpisu jako nieaktualnego, ponieważ rubryka 6 rejestru musi stanowić aktualne odzwierciedlenie posiadanych przez uczelnie uprawnień.

W odróżnieniu od decyzji zarządzającej wpis uczelni do rejestru lub wykreślenie uczelni z rejestru decyzja zarządzająca zmianę wpisu w rejestrze jest decyzją deklaratoryjną. Ma ona na celu wyłącznie wprowadzenie do rejestru różnego rodzaju informacji dotyczących zdarzeń, które miały miejsce na podstawie innych przepisów prawnych. Innymi słowy, rektor uczelni niepublicznej nie stanie się nim na podstawie decyzji zarządzającej wpis tej informacji do rejestru. Zupełnie inną rzeczą jest formalna ocena dokumentów powołujących go na tę funkcję, która skutkować może jedynie odmową wydania decyzji zarządzającej wpis do rejestru. Ewentualne dalsze badanie prawidłowości powołania rektora odbywać się może już na zupełnie innych zasadach.

### **Podsumowanie**

Decyzja zarządzająca wpis do rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych stanowi podstawę prawną do dokonywania w nim

wszelkich wpisów. Jej ściśle określona treść jest odzwierciedlana w rejestrze, w wyniku czynności technicznej polegającej na umieszczeniu odpowiednich danych w systemie informatycznym. Potocznie zwana decyzją rejestrową jest jednak ciągle decyzją administracyjną, ze wszystkimi tego konsekwencjami wynikającymi z k.p.a., zarówno dla organu prowadzącego postępowanie, jak i jego stron. Odrębność tej decyzji uwidacznia się natomiast w konieczności przeniesienia do rejestru danych zawartych w treści decyzji w dniu jej wydania.



**DR HAB. ROBERT SUWAJ, PROF. PW**  
(Politechnika Warszawska)

## **Postępowanie administracyjne w sprawach przyznawania środków publicznych na realizację projektów naukowych przez Narodowe Centrum Nauki**

Pod pojęciem postępowania administracyjnego rozumie się ciąg czynności procesowych uregulowanych prawem, podejmowanych przez organy administracyjne oraz inne podmioty postępowania w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że jest to proces sformalizowany. Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne zostaje wszczęte, jego koniec zaś wyznacza załatwienie sprawy administracyjnej (wydanie decyzji – art. 104 k.p.a.) bądź umorzenie postępowania (art. 105 k.p.a.). W świetle powołanych przepisów oczywiste jest, że wszelkie czynności procesowe mogą być podejmowane tylko we wskazanych ramach, choć sam ustawodawca zaznacza, że regulacje procesowe zawarte w k.p.a. mają swoje zastosowanie, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Finansowanie projektów naukowych odbywa się aktualnie na podstawie szeregu przepisów szczególnych, uregulowanych m.in. w u.z.f.n., ustawie o NCN, a także szeregu przepisów wykonawczych w postaci rozporządzeń i zarządzeń Dyrektora NCN, czyli instytucji przyznającej środki finansowe na naukę.

Przyznawanie środków na naukę odbywa się w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym, które kończy się decyzją administracyjną w przedmiocie przyznania środków lub odmowy ich przyznania. W aspekcie proceduralnym wskazane wyżej akty normatywne zawierają przepisy szczególne w stosunku do ogólnej regulacji proceduralnej, uregulowanej w k.p.a.

Przedmiotem mojego opracowania uczyniłem kilka uwag dotyczących kwestii procesowych, które ustawodawca postanowił uregulować w sposób szczególny, dokonując regulacji odrębnej od zasad ogólnych, przewidzianych w k.p.a. Pozwolę sobie również zwrócić uwagę na kwestie uregulowane w aktach o charakterze wykonawczym, które ze względu na swój charakter oraz treść również mają istotne znaczenie proceduralne.



W pierwszej kolejności warto zaznaczyć, że w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi przed wejściem w życie ww. ustaw przyjęto rozwiązania normatywne, znacząco wpływające na zwiększenie gwarancji dokonywania obiektywnej oceny projektów naukowych. Na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie, zgodnie z którym ocena merytoryczna projektów jest uzgadniana przez ekspertów w ramach panelu. Zgodnie z art. 18 pkt 7 i art. 22 ust. 1 ustawy o NCN Zespoły Ekspertów powoływane są przez Dyrektora NCN (na wniosek Rady Centrum) w celu dokonywania ocen wniosków złożonych w konkursach i przygotowania na tej podstawie list rankingowych oraz dokonywania ocen merytorycznych związanych z rozliczeniem przyznanych środków. Norma ta uszczegółowiona została w uchwale 90/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. Rady Narodowego Centrum Nauki w sprawie określenia Regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów doktorskich. W § 5 pkt 2 i 3 określono, że członkowie Rady Ekspertów powoływani są odrębnie na każdy konkurs. W rozdziale IV Regulaminu uregulowano zasady oceny wniosków, wskazując, że podlegają one ocenie formalnej i merytorycznej. Tej pierwszej dokonuje Koordynator, a drugiej Zespół Ekspertów. Zgodnie z § 16 merytoryczna ocena wniosków o finansowanie projektów badawczych przebiega w dwóch etapach: kwalifikacyjnym i specjalistycznym. W pierwszym etapie przez dwóch członków Zespołu Ekspertów sporządzana jest ocena indywidualna, następnie uzgadniana przez Zespół Ekspertów. Do następnego etapu kierowane są wnioski z najwyższych pozycji kwalifikacyjnej listy rankingowej. W drugim etapie wniosek podlega indywidualnej ocenie dwóch ekspertów spoza Zespołu Ekspertów oceniających wniosek w pierwszym etapie, a następnie końcowa ocena formułowana jest przez Zespół Ekspertów na podstawie opinii specjalistycznych oraz analizy i dyskusji. Stosownie do treści § 17 pkt 4 i 5 podstawą decyzji Zespołu Ekspertów o ocenie końcowej wniosku jest jego analiza i przeprowadzenie dyskusji nad zasadnością finansowania wniosku na tle innych wniosków ocenianych w konkursie; oceną końcową wniosku w danym etapie oceny merytorycznej jest jego pozycja na ustalonej przez Zespół

Ekspertów kwalifikacyjnej liście rankingowej po pierwszym etapie lub liście rankingowej po drugim etapie.

W powyższym zakresie warto wskazać na pewną niekonsekwencję zawartą w regulacjach ustawowych i regulaminowych. Otóż zarówno w przytoczonych, jak i w pozostałych regulacjach Regulamin posługuje się pojęciem „oceny”, a nie pojęciem „recenzji” użytym w art. 15 ust. 1 u.z.f.n. Nie może być jednak wątpliwości, że w Regulaminie pojęcie „oceny” traktowane jest równoważnie z pojęciem „recenzji”. Ocena indywidualna, która jest opracowywana przez dwóch ekspertów po to, by następnie była omawiana i dyskutowana przez cały Zespół Ekspertów w celu sformułowania oceny ostatecznej, nie jest niczym innym jak recenzją wniosku sporządzaną wedle kryteriów określonych w załącznikach do Regulaminu. Posiedzenia Zespołów Ekspertów odbywane są właśnie w celu omówienia, dyskutowania i uzgadniania ostatecznej oceny projektu. Na posiedzeniach tych ujawniane są więc oceny (recenzje) poszczególnych wniosków i ujawniana jest ich treść, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w protokole z posiedzenia Zespołu Ekspertów.

Powyższe rozwiązanie zdaje się gwarantować konieczność dokonania przez ekspertów rzetelnej oceny projektu, która następnie będzie przedmiotem prezentacji i wspólnej oceny członków panelu. Tym samym przyjęto założenie, zgodnie z którym ocena dokonana przez obu ekspertów będzie prezentowana na tym samym posiedzeniu, sami eksperci zaś będą zobowiązani do wyważenia i zaproponowania wspólnej oceny końcowej w pierwszym etapie postępowania. Już sam fakt powierzenia oceny merytorycznej dwóm ekspertom, których oceny merytoryczne będą prezentowane na forum panelu, zdaje się znacząco wpływać na ich jakość. Nie ulega wątpliwości, że odmienne będzie podejście recenzenta do przygotowania oceny pisemnej, a zdecydowanie inne wtedy, gdy musi on tę ocenę zaprezentować i uzasadnić przed pozostałymi członkami panelu oraz drugim recenzentem. Nie mam najmniejszych wątpliwości, że obowiązkowy udział recenzenta w posiedzeniu panelu i konieczność ujednoczenia oceny w pierwszym etapie ogranicza możliwość rozbieżności w recenzjach. Powyższe przekłada się znacząco na jakość rozstrzygnięć w zakresie oceny wniosków, gdzie skuteczność odwołań od decyzji odmownych

szacuje się na 0,02% (np. w NCN w 2013 r. na 618 odwołań uwzględniono 7). Na niewątpliwą pochwałę zdaje się zasługiwać również przyjęcie formuły kolegialnego charakteru generowania końcowej oceny, wnioski dopuszczone do oceny merytorycznej podlegają bowiem analizie i dyskusji podczas posiedzeń Zespołu Ekspertów.

Pewne wątpliwości budzić może fakt, iż przepisy ustawy o NCN nie wskazują innego kryterium kontroli zaskarżonych decyzji organów obu instancji NCN niż zgodność z prawem. Z tych względów jedynym kryterium oceny dokonywanej w postępowaniu administracyjnym i sądowej kontroli działań administracji w zakresie przyznawania środków na naukę jest kryterium zgodności z prawem, które, stosownie do art. 3 § 3 p.p.s.a., stanowi wyłączny wzorzec kontroli zaskarżonego aktu. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>1</sup>, kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej nie obejmuje weryfikacji prawidłowości ocen ekspertów oceniających wnioski strony skarżącej, złożony do konkursu organizowanego przez NCN w ramach finansowania badań naukowych. Rozwiązanie powyższe może budzić uzasadnione wątpliwości co do faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu w każdej sprawie.

Na uznanie zasługuje również przyjęta w orzecznictwie sądowoadministracyjnym reguła, zgodnie z którą organ odwoławczy w procedurze przyznawania środków na finansowanie nauki w NCN zobowiązany jest wydać decyzję merytoryczną bez możliwości wydawania decyzji kasacyjnej. Powyższe rozwiązanie w sposób znaczący wpływa na zwiększenie dynamiki postępowania administracyjnego, wykluczając przekazywanie sobie sprawy do ponownego rozpoznania przez organy tego samego podmiotu. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 5 listopada 2014 r.<sup>2</sup>, „z przepisu art. 33 ust. 3 ustawy z 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki wynika, że decyzja Komisji Odwoławczej Rady Narodowego Centrum Nauki, a więc decyzja podejmowana w trybie odwoławczym, ma być w swej osnowie decyzją rozstrzygającą o przyznaniu lub odmowie przyznania środków finansowych. Jest to zatem decyzja odmienna

<sup>1</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 255/15, [online:] <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C02A1F5F95>.

<sup>2</sup> Sygn. akt I OSK 1831/14, LEX nr 1590996.

w swej treści od rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 138 k.p.a., choć ustawa ta nie wyłącza stosowania przepisów K.p.a. w procedurze redystrybuowania środków finansowych, przeznaczonych na realizację projektów naukowo-badawczych”.

Obok rozwiązań, które zasługują na niewątpliwą pochwałę z punktu widzenia obiektywizmu dokonywanej oceny, w aktualnie obowiązujących regulacjach normatywnych można jednak znaleźć szereg rozwiązań budzących wątpliwości z perspektywy rzetelnego procesu administracyjnego i dobrych praktyk administracyjnych.

Niezależnie od regulacji proceduralnych chcę zwrócić uwagę na fakt, iż nie jestem entuzjastą rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, zgodnie z którym przy ocenie wniosków składanych w konkursach na realizację projektów badawczych uwzględnia się m.in.: osiągnięcia naukowe zespołu wykonawców i ocenę wykonania przez wnioskodawcę projektów badawczych uprzednio finansowanych ze środków finansowych na naukę. W mojej ocenie jest to rozwiązanie, które stara się niestety ingerować w wolność nauki, istotnie ograniczając udział młodych i zdolnych pracowników nauki, którzy z różnych powodów nie są w stanie stworzyć zespołu badawczego z tzw. pozytywną historią grantową. Krótko mówiąc, młody i nieprzeciętnie zdolny naukowiec, startujący w konkursie po raz pierwszy i nieposiadający zespołu o uznanym dorobku, ma zdecydowanie mniejszą szansę na uzyskanie finansowania projektu naukowego niż pracownik naukowy z miernym pomysłem naukowym, występujący w uznanym zespole badawczym. Uważam, że w ten sposób obniża się poziom naukowy projektów, ale jak wskazałem, jest to świadomy wybór ustawodawcy krajowego.

To, co budzi moje istotne wątpliwości w procedurze przyznawania środków na naukę, w pierwszym rzędzie dotyczy zwyczajowo przyjętych i utrwalonych już reguł przyznawania środków na badania naukowe wyłącznie podmiotom określonym w art. 10 u.z.f.n. Ustawodawca utrwalił rozwiązanie już wcześniej obowiązujące, zgodnie z którym pracownik naukowy nie posiada samodzielnego tytułu do ubiegania się o środki na projekt naukowy. Kompetencje w tym zakresie posiadają wyłącznie jednostki naukowe i inne podmioty, o których mowa w ww. przepisie. Wprawdzie w art. 10 pkt 9 wskazuje się

osobę fizyczną jako podmiot, która teoretycznie może ubiegać się o grant naukowy, jednakże konkursów na przyznanie finansowania osobom fizycznym (niebędącym studentami) w praktyce się nie organizuje. Jeśli zaś osoba fizyczna jest zatrudniona w jednostce naukowej lub badawczej, to nie posiada nawet teoretycznych możliwości ubiegania się o dofinansowanie swoich badań naukowych bez udziału oraz zgody swojego pracodawcy. Rozwiązanie to jest oczywiście zrozumiałe i akceptowalne w normalnych warunkach, gdzie każda instytucja publiczna powinna być zainteresowana realizacją projektów badawczych przez własnych pracowników. Jednakże przykłady z praktyki wskazują wyraźnie, że zdarzają się przypadki odmowy zgody na składanie wniosków grantowych zarówno przez kierowników takich jednostek, jak i przelożonych pracownika z powodów niemerytorycznych. W takiej sytuacji pracownik naukowy jest pozbawiony możliwości wystąpienia o finansowanie badań naukowych we własnym zakresie.

Konsekwencją powyższego rozwiązania jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym, w przypadku wniosków składanych przez podmiot określony w art. 10 pkt 1–8 i 10 u.z.f.n., kierownik projektu nie jest stroną w tym postępowaniu. Konsekwencją powyższego jest również to, że kierownik projektu nie posiada zdolności prawnej do skutecznego wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu odwoławczym oraz skargi do sądu administracyjnego. Odwołanie musi być wniesione i podpisane przez osobę/osoby posiadające stosowne upoważnienie do reprezentowania wnioskodawcy, złożenie odwołania zaś przez kierownika projektu, który nie jest stroną w postępowaniu, skutkuje w praktyce wydaniem przez Komisję Odwoławczą Rady NCN decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego.

To jednak niejedyny problem z wniesieniem odwołania. Otóż jak wynika z ustawy o NCN, odwołanie od decyzji Dyrektora NCN należy złożyć w terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji o wynikach konkursu. Za powyższy termin w praktyce NCN uznaje się dzień doręczenia wnioskodawcy decyzji w formie papierowej. Dniem tym nie jest, w ocenie NCN, ogłoszenie wyników w systemie OSF, które pojawiają się wcześniej w stosunku do decyzji tradycyjnej. W związku z powyższym kierownik projektu, który np. przebywając za granicą, uzyska informacje o treści ogłoszonej decyzji w sprawie

własnego projektu, nie ma prawa do złożenia odwołania. Musi bowiem powstrzymać się z ewentualnym zainicjowaniem procedury odwoławczej do czasu doręczenia jednostce, w której jest zatrudniony, papierowej wersji decyzji. Dopiero wtedy może podjąć próbę przekonania przełożonych o ewentualnej zasadności wniesienia środka zaskarżenia, pamiętając jednak, że jednostka ma na to jedynie 14 dni.

Na marginesie wskazać należy, że w praktyce działania NCN przyjmuje się, że jeśli odwołanie zostało złożone po ogłoszeniu decyzji, lecz przed dniem jej otrzymania w wersji papierowej, uznane zostanie za złożone z uchybieniem terminu, skutkujące wydaniem przez Komisję Odwoławczą Rady NCN stosownego postanowienia w tym zakresie. Treści art. 110 k.p.a., zgodnie z którym organ jest związany decyzją od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia (a tak należy rozumieć publikację w systemie OSF), o ile k.p.a. nie stanowi inaczej, nie bierze się pod uwagę. Oczywiście w tym miejscu należy wskazać wyraźnie, że mamy do czynienia z wadliwymi praktykami, nie wynikają bowiem one wprost z regulacji normatywnych, a są jedynie wewnętrznymi regulacjami NCN, podobnie jak praktyka nieuwzględniania problemów związanych z wewnętrznym obiegiem korespondencji po stronie wnioskodawcy, które nie są – zdaniem NCN – okolicznościami uzasadniającymi przywrócenie terminu do złożenia odwołania. Termin 14-dniowy liczony jest zawsze od dnia wpływu decyzji do siedziby wnioskodawcy, niezależnie od okoliczności, takich jak okres urlopowy, świąteczny itp.

Najbardziej jednak zaskakujące wydaje się to, że podstawowe kwestie proceduralne w przypadku postępowania o przyznanie środków na projekty naukowe w NCN zostały uregulowane w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 49/2015 Dyrektora Narodowego Centrum Nauki z dnia 18 września 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sporządzania ocen wniosków przez Zespoły Ekspertów<sup>3</sup>, wydanego na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy o NCN. Zgodnie z treścią cytowanego przepisu, dyrektor określa szczegółowy tryb sporządzania ocen wniosków przez Zespoły Ekspertów.

---

<sup>3</sup>[Online:] [https://www.ncn.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarzadzenia-dyrektora/zarzadzenie-Dyr-49\\_2015.pdf](https://www.ncn.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarzadzenia-dyrektora/zarzadzenie-Dyr-49_2015.pdf) [dostęp: 27.11.2016].

Powyższy akt, choć jak wyraźnie wynika to zarówno z jego nazwy, jak i miejsca w hierarchii aktów prawnych, powinien być jedynie aktem o charakterze wewnętrznym, jednakże reguluje nie tylko problematykę trybu sporządzania ocen, lecz także ustrojową i materialnoprawną, co stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą prymatu ustawy, wyrażoną w art. 33 ust. 3 Konstytucji RP. I tak np. w § 4 tego załącznika określono zadania Zespołów Ekspertów, do których należy ocena wniosków i sporządzanie kwalifikacyjnej listy rankingowej oraz listy rankingowej wniosków w ramach danego konkursu. Natomiast z treści § 5 dowiadujemy się, jakie kompetencje posiada Koordynator dyscyplin, do zadań którego należy ocena formalna wniosków, a także wskazywanie ekspertów zewnętrznych do oceny wniosków w drugim etapie oceny merytorycznej z uwzględnieniem kandydatur zaproponowanych przez członków Zespołu Ekspertów oraz ocena rzetelności i bezstronności opinii przygotowanych przez ekspertów.

Natomiast jak wynika z § 7 i 8 cytowanego załącznika nr 1 do wspomnianego zarządzenia, wybór ekspertów zewnętrznych dokonywany jest przez eksperta-członka zespołu, który dokonał wcześniej indywidualnej oceny wniosku i ma obowiązek zaproponować kandydatury pięciu ekspertów zewnętrznych do oceny jego wniosków. Powyższe oznacza, że ekspert, który dokonał oceny projektu, wskazuje kandydatów na ekspertów zewnętrznych, którzy będą oceniali sposób, w jaki dokonał on oceny projektu. Dodatkowo podkreśla się, że oceny ekspertów zewnętrznych w drugim etapie oceny merytorycznej nie są wiążące dla Zespołu Ekspertów, ale jego członkowie są zobligowani do odniesienia się do nich.

Powyższe regulacje, zawarte w akcie wewnętrznym, w sposób dość istotny mogą wpłynąć na przebieg postępowania konkursowego, wskazując kompetencje poszczególnych jego uczestników, w zakresie oceny merytorycznej wniosku. Oceniając powyższe rozwiązanie, nie sposób znaleźć uzasadnienia dla tak znaczącego odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej. Procedura, w której ekspert dokonuje oceny, a następnie przedstawia kandydata na supereksperta dokonującego oceny jego pracy, nie znajduje uzasadnienia w założeniu ustalenia obiektywnej i rzetelnej weryfikacji opinii tego eksperta.

Możliwość zaś odrzucenia oceny eksperta zewnętrznego, wskazanego przez członka zespołu, budzi wątpliwość co do tego, że ocena taka ma mieć cokolwiek wspólnego z uczciwym podejściem do wyrażenia stanowiska w sprawie oceny projektu.

Powyższe wątpliwości wzmagają też przejęta bezrefleksyjnie z treści k.p.a., dodatkowo sformalizowana, reguła dotycząca wyłączenia eksperta z postępowania. Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 ustawy o NCN ekspert nie podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu. Eksperti zwolnieni są z obowiązku samodzielnej oceny, czy w konkretnej sprawie nie zaistniały okoliczności powodujące brak ich bezstronności. Przyjęta regulacja wskazuje bowiem, że eksperta wyłącza się z postępowania w sprawie oceny wniosków w sytuacji zagrożenia konfliktem interesów. Konflikt ten musi więc mieć na tyle istotny charakter, aby Koordynator dyscyplin postanowił o wyłączeniu eksperta z konkretnej oceny. Ustawodawca przewidział, że ekspert powinien zostać wyłączony w szczególności w przypadku pozostawania z wnioskodawcą w związku małżeńskim, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa do drugiego stopnia włącznie lub innym stosunku prawnym, który może mieć wpływ na jego prawa i obowiązki.

Przyjęte rozwiązanie w zakresie pierwszej z przesłanek (małżeństwo, pokrewieństwo i powinowactwo do drugiego stopnia) ma charakter wyłącznie formalny, biorąc pod uwagę, że wnioskodawcą, zgodnie z art. 10 u.z.f.n., mogą być głównie jednostki organizacyjne, tj.: jednostki naukowe, konsorcja naukowe, sieci naukowe i jednostki organizacyjne uczelni niebędące podstawowymi jednostkami organizacyjnymi, centra naukowo-przemysłowe, centra naukowe Polskiej Akademii Nauk oraz centra naukowe uczelni i biblioteki naukowe. Przesłanka ta może zaistnieć wyłącznie w przypadku, gdy wnioskodawcą będzie przedsiębiorca mający status centrum badawczo-rozwojowego w rozumieniu ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej<sup>4</sup>, osoba fizyczna lub przedsiębiorca prowadzący badania naukowe w innej formie organizacyjnej.

---

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1710.



Niespójność powyższego rozwiązania wskazuje wyraźnie, że ustawodawca uznaje aspekt bezstronności w postępowaniu dotyczącym przyznawania środków na finansowanie projektów naukowych za zupełnie nieistotny, skoro nawet nie podjął próby usystematyzowania powyższych pojęć. Ograniczenie zaś podstawy wyłączenia do pozostawania w związku małżeńskim, bez uwzględnienia osób pozostających we wspólnym pożyciu (jak to ma miejsce np. w k.p.k. w stosunku do sędziów), wskazuje, że regulacje te mają w powyższym zakresie w istocie wprowadzić jedynie pozory dokonywania obiektywnej oceny.

Podsumowując powyższe rozważania, pozwolę sobie na konkluzję, iż aktualnie obowiązujące regulacje, przewidujące sposób postępowania z projektami naukowymi, nie są rozwiązaniami optymalnymi. Ustawodawca w szczególności ma ogromny problem z rzetelnym i normatywnym uregulowaniem roli eksperta w ocenie merytorycznej projektu. Powyższe oznacza jednak, że w związku z brakiem odrębnych uregulowań w kwestiach dotyczących udziału ekspertów znajdują swoje zastosowanie przepisy k.p.a. dotyczące udziału biegłego w postępowaniu, niezależnie od przyjętych regulacji wewnętrznych.

**DR HAB. MARCIN KAMIŃSKI, PROF. UJ**  
(Uniwersytet Jagielloński)

## **Głębokość weryfikacji sądownoadministracyjnej w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych**

### **I. Pojęcie weryfikacji sądownoadministracyjnej**

Pojęciu weryfikacji sądownoadministracyjnej można nadać szeroki zakres znaczeniowy, obejmując nim nie tylko działalność kontrolno-rozpoznawczą sądu administracyjnego, lecz także jego działalność orzeczniczą<sup>1</sup>. W fazie kognicyjnej sąd przeprowadza legalnościową kontrolę przedmiotu zaskarżenia, a więc ocenia zgodność zaskarżonego zachowania kompetencyjnego w sensie formalnym i materialnym (wynikających z treści norm lub ich aktualizacji) z normami wyższego stopnia, stanowiącymi szeroko rozumianą podstawę prawną tego zachowania<sup>2</sup>. Z kolei w fazie orzekania sąd, na podstawie przeprowadzonej kontroli i w świetle jej wyników, rozstrzyga sprawę sądownoadministracyjną co do istoty, stosując stanowiące część normy odniesienia przepisy wyznaczające kompetencje do kasatoryjnej ingerencji w moc obowiązującą lub skuteczność prawną aktu lub czynności administracyjnoprawnej (albo w sferę możliwości wykonywania kompetencji przez organ administracji) oraz do zobowiązania organu do poddania się ustalonym przez sąd wzorcowi prawidłowego (legalnego) rozstrzygnięcia lub procedowania w danej sprawie z zakresu administracji publicznej<sup>3</sup>. Nadzorczo-judykacyjny charakter weryfikacji sądownoadministracyjnej posiada zatem aspekt negatywny i pozytywny, albowiem sąd administracyjny jest uprawniony nie tylko do kasatoryjnej (znoszącej) ingerencji w moc wiążącą lub skuteczność prawną zaskarżonych

---

<sup>1</sup> Por. np. M. Kamiński, *Teoretyczny i normatywny model weryfikacji orzeczeń administracyjnych*, [w:] T. Woś (red.) et al., *Postępowanie administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 373 i nn.

<sup>2</sup> Por. idem, *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10, s. 10 i nn.

<sup>3</sup> Idem, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5, s. 17 i nn.

aktów lub czynności administracyjnoprawnych (albo możliwość wykonywania kompetencji przez organ administracji), lecz także do wiążącego wyznaczenia sposobu załatwienia lub nawet treści rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej albo wyznaczenia granic treściowych konkretyzacji prawa<sup>4</sup>.

Sądowoadministracyjna weryfikacja konkretyzacji norm prawa administracyjnego jest weryfikacją legalnościową, gdyż odbywa się, co do zasady, w świetle kryterium zgodności z prawem. Kryterium legalności natrafia jednak w postępowaniu sądowoadministracyjnym na co najmniej dwa istotne ograniczenia. Po pierwsze w fazie kognicyjno-kontrolnej wzorzec kontroli może wykazywać cechy otwartości osłabiającej prawną determinację lub może odwoływać się do norm lub wartości pozaprawnych. Tego rodzaju cechy norm podlegających konkretyzacji oraz fakultatywność kompetencji administracyjnych (konstrukcja uznania) osłabiają związanie organów administracji publicznej treścią wzorców prawnych oraz zacierają granice między kryteriami legalności i celowości oraz między wzorcami prawnymi i pozaprawnymi. Tym samym również szerokość oraz głębokość działalności kontrolnej sądu administracyjnego w takim przypadku muszą ulec, co do zasady, ograniczeniu. Po drugie w fazie orzekania sądu administracyjnego kryterium legalności podlega osłabieniu za pośrednictwem określonych rozwiązań stanowiących integralny element pozytywnoprawnej wersji normy odniesienia<sup>5</sup>.

## II. Granice weryfikacji sądowoadministracyjnej i ich głębokość

Granice weryfikacji sądowoadministracyjnej stanowią maksymalny zasięg kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego w sferze konstruowania wzorca weryfikacji, zestawiania powyższego wzorca z przedmiotem weryfikacji oraz formułowania wniosków w postaci odpowiedniego zwrotu stosunkowego, a więc wypowiedzi autorytatywnie i władczo kwalifikującej zaskarżone zachowanie kompetencyjne organu administracji publicznej jako zgodne albo niezgodne z normami wyznaczającymi przesłanki, zakres, formę i treść

<sup>4</sup> Por. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 246 i nn., 266 i nn., 381 i nn.

<sup>5</sup> Por. np. M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 58 i nn.

działalności kontrolnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Mechanizm formułowania zwrotu stosunkowego zakłada precyzyjne ustalenie zakresu i treści dwóch źródeł normatywnych, tzw. normy odniesienia oraz tzw. normy dopełnienia<sup>6</sup>. Sądownoadministracyjna norma odniesienia to konstrukcja teoretyczna obejmująca reguły prawne wyznaczające zasadnicze (właściwe) przesłanki uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego, zakres przedmiotowy i podmiotowy drogi sądownoadministracyjnej, granice weryfikacji działalności administracji publicznej (w tym kryterium weryfikacji), formę oraz treść kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego. Z kolei konstrukcja normy dopełnienia składa się z określonego zespołu reguł kompetencyjnych, materialnych, proceduralnych i ustrojowych, które stanowiły (lub powinny były stanowić) szeroko rozumianą podstawę prawną administracyjnego zachowania kompetencyjnego, które stało się przedmiotem skargi. O ile norma dopełnienia jest dla organu administracji podstawą normatywną zaskarżalnych zachowań kompetencyjnych (zasadniczo aktów lub czynności administracyjnych) na tle konkretnego stanu faktycznego, o tyle dla sądu administracyjnego norma ta jest podstawą normatywną weryfikacji legalności przedmiotu zaskarżenia.

Przedmiotem maksymalnego zasięgu kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego jest z jednej strony norma odniesienia, z drugiej zaś – norma dopełnienia. Istota „maksymalności” zasięgu kompetencji sądu wiąże się ze strukturalnymi ograniczeniami możliwej ingerencji kontrolno-rozpoznawczej i orzeczniczej w działalność organów administracji publicznej. Granice weryfikacji można zatem rozważać jako pewne elementy strukturalne normy odniesienia i normy dopełnienia, które *a priori* limitują kompetencje weryfikacyjne sądu administracyjnego. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań najbardziej istotna jest płaszczyzna granic weryfikacji powiązana z ukształtowaniem normy dopełnienia. Jest to płaszczyzna materialna (treściowa) granic weryfikacji, która ma związek z cechami wzorców weryfikacji, a więc regulacji

---

<sup>6</sup> Idem, *Mechanizm sądownoadministracyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 551 i nn.

prawnych stanowiących szeroko rozumianą podstawę normatywną weryfikowanej działalności organów administracji publicznej. Płaszczyzna ta może być zestawiana z intensywnością ingerencji kontrolno-rozpoznawczej sądu administracyjnego w szeroko rozumianej sprawie administracyjnej w ramach legalnościowego kryterium weryfikacji. Jednocześnie płaszczyzna materialna granic weryfikacji stanowi ich odrębny wymiar. Jest to wymiar wertykalny (pionowy) granic weryfikacji sądu administracyjnego, który można określić mianem „głębokości granic weryfikacji” albo „głębokości weryfikacji”<sup>7</sup>.

Głębokość granic kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego jest wyznaczona przez relację tych kompetencji do wzorców normatywnych weryfikacji, złożonych z norm stanowiących podstawy prawne działalności administracji publicznej. Ostatecznie zatem to zmienna treściowo i nieidentyczna w każdej sprawie administracyjnej norma dopełnienia<sup>8</sup>, najczęściej w części materialnoprawnej, przesądza o intensywności kompetencji kontrolno-rozpoznawczych sądu administracyjnego, a więc o dostępie do kolejnych warstw oceny legalności treści przedmiotu zaskarżenia.

### III. Płaszczyzny i stopnie głębokości weryfikacji sądowoadministracyjnej

Struktura i treść podstaw normatywnych zaskarżonego aktu lub czynności administracyjnej mogą skutkować ograniczeniem zasięgu weryfikacji sądowoadministracyjnej. Weryfikacja ta może zostać istotnie „spłyconą”, tzn. ograniczona jedynie do pewnych płaszczyzn (warstw) lub stopni legalności przedmiotu zaskarżenia. Kompetencje kontrolne sądu administracyjnego zostają zatem zatrzymane na określonej płaszczyźnie legalności albo na określonym stopniu tej płaszczyzny.

Zasadniczo możliwe są do wydzielenia dwie kardynalne płaszczyzny legalności<sup>9</sup>. Pierwsza z nich to płaszczyzna legalności formalnej, która obejmuje

<sup>7</sup> Por. szersze rozważania – M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 747 i nn.

<sup>8</sup> T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, op. cit., s. 247–248.

<sup>9</sup> Por. np. Ch. Degenhart, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht*, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg 2012, s. 67 i nn., 133 i nn.; H. Maurer, *Allgemei-*

przesłanki prawne przewidziane w normach stanowiących podstawę kompetencyjną, proceduralną i ustrojowo-organizacyjną aktu lub czynności organu administracji. Zachowanie tych przesłanek prawnych warunkuje legalność formalną aktu lub czynności. Druga płaszczyzna legalności jest już związana z treścią aktu lub czynności administracyjnej. Jest to płaszczyzna legalności materialnej, która obejmuje normy wchodzące w skład szeroko rozumianej podstawy materialnoprawnej (merytorycznoprawnej) przedmiotu zaskarżenia. Zakresem tej płaszczyzny są objęte zarówno normy podlegające bezpośredniej konkretyzacji (np. norma materialna konkretyzowana wprost w osnowie decyzji administracyjnej), jak i te normy, które są konkretyzowane jedynie pośrednio poprzez uwzględnienie w procesie kształtowania treści rozstrzygnięcia w ramach przysługującej organowi swobody (np. normy celowe, zadaniowe, kierunkowe, programowe, normy-zasady wynikające z regulacji proceduralnej, np. zasady ogólne k.p.a., lub materialnoprawnej, np. zasady prawa ochrony środowiska lub zasady kształtowania polityki przestrzennej).

Nieweryfikowalność albo ograniczona weryfikowalność zaskarżonych zachowań kompetencyjnych organów administracji publicznej na drodze sądownoadministracyjnej może odnosić się do płaszczyzny formalnej lub materialnej legalności albo do określonych stopni tych płaszczyzn<sup>10</sup>. Na gruncie prawa pozytywnego ograniczenia w weryfikowalności sądownoadministracyjnej dotyczą przede wszystkim płaszczyzny legalności materialnej aktów administracyjnych i są związane z konstrukcjami uznania administracyjnego albo tzw. swobody oceny prawnej stanu faktycznego. Głębokość weryfikacji w tej płaszczyźnie podlega istotnemu osłabieniu jako konsekwencja przyznania organom administracji publicznej określonej formy swobody konkretyzacyjnej, która jest powiązana z odpowiednim ukształtowaniem podstaw materialnoprawnych weryfikowanego aktu. Podstawa materialnoprawna może wykazywać pewne deficyty regulacyjne, wynikające z całkowitego albo częściowego

---

nes *Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 256–261; M. Ruffert, *Rechtmäßigkeit und Rechtswirkungen von Verwaltungsakten*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.-U. Erichsen, D. Ehlers, Berlin–New York 2010, s. 698 i nn., 707 i nn.

<sup>10</sup> Por. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej...*, op. cit., s. 780 i nn.

braku treściowego ukształtowania wzorca prawnego albo może nie podlegać lub podlegać w ograniczonym zakresie legalnościowej „mierzalności” na drodze sądownoadministracyjnej. W tym pierwszym przypadku sąd administracyjny nie dysponując wzorcem prawnym weryfikacji, może co najwyżej wyznaczyć prawne granice ustalenia lub konkretyzacji pozaprawnego wzorca działania rekonstruowanego na podstawie upoważnienia ustawowego przez organ administracji publicznej na podstawie odesłania do norm lub wartości pozaprawnych (np. naukowych, technicznych, estetycznych, moralnych). Z kolei w drugim przypadku wzorec normatywny jest wprawdzie możliwy do zrekonstruowania, jednak ze względu na specyfikę treści lub charakter aktów konkretyzacji związanych z realizacją określonych zadań lub funkcji publicznych albo określonej polityki administracyjnej, albo ze względu na ograniczenia proceduralne lub funkcjonalne na drodze sądownoadministracyjnej (np. związane z ograniczeniem postępowania dowodowego do dowodów dokumentów) sąd administracyjny nie dysponuje w sensie operacyjnym możliwością „pomiaru” legalności treści aktu lub nie jest upoważniony do zastępowania indywidualnych i sytuacyjnie zdeterminowanych aktów oceny, kwalifikacji lub wartościowania stanu faktycznego organu własnymi ocenami, kwalifikacjami lub wartościowaniami.

#### **IV. Sprawy o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych i ich podstawy normatywne**

Powyższe ogólne uwagi teoretyczne są bezpośrednio związane z analizowaną problematyką weryfikacji sądownoadministracyjnej aktów wydawanych w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych. Podstawy prawne wydawania zaskarżalnych aktów rozstrzygających tego rodzaju sprawy wynikają z przepisów ustawy o NCN oraz ustawy o NCBiR.

Zgodnie z art. 33 ust. 4 w zw. z art. 33 ust. 1–3 i art. 27 ust. 3 ustawy o NCN na rozstrzygnięcie Komisji Odwoławczej Rady NCN w sprawie odwołania od decyzji Dyrektora NCN w przedmiocie przyznania środków finansowych na

badania naukowe zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów lub od wydanej przez Dyrektora NCN promesy finansowania projektu badawczego zgłoszonego przez osobę fizyczną przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 4 w zw. z art. 40 ust. 1–3, art. 37 ust. 2 i art. 3 pkt 3 ustawy o NCBiR rozstrzygnięcia Komisji Odwoławczej Rady NCBiR lub Komitetu Sterującego w sprawie odwołania od decyzji Dyrektora NCBiR dotyczącej przyznania środków finansowych na wykonanie projektu w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych lub od wydanej przez Dyrektora NCBiR promesy finansowania projektu zgłoszonego przez osobę fizyczną również podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Organy administracji publicznej rozstrzygające powyższe kategorie spraw dysponują znaczną swobodą w sferze oceny prawnej konkretnych stanów faktycznych, a więc ich kwalifikacji w świetle treści znamion normatywnych hipotez konkretyzowanych norm<sup>11</sup>. Jest to w istocie swoboda w zakresie przyporządkowania konkretnego stanu faktycznego i jego cech do wzorca normatywnego wynikającego ze stosowanej regulacji ustawowej (tzw. swoboda subsumpcyjna). Konsekwencją tego rodzaju swobody konkretyzacyjnej organów są ograniczenia w zakresie głębokości weryfikacji sądownoadministracyjnej. *De lege lata* ograniczenia te dotyczą nie tylko płaszczyzny legalności materialnej weryfikowanych aktów, lecz także, przynajmniej częściowo, płaszczyzny legalności formalnej.

Swoboda subsumpcyjna organów w sprawach o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych jest konsekwencją określonego sposobu ukształtowania podstaw normatywnych konkretyzacji tych spraw. Podstawy te w warstwach ustrojowo-organizacyjnej, proceduralnej oraz materialnoprawnej wykazują

<sup>11</sup> Zob. rozważania na ten temat np. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 57 i nn.; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej...*, op. cit., s. 135 i nn., 296 i nn., 619–629, 663 i nn., 747 i nn.; E. Pache, *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum: zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Versuch einer Modernisierung*, Tübingen 2001, s. 56 i nn.; J. Schmidt-Salzer, *Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden. Zum Verhältnis zwischen Verwaltung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Berlin 1968, s. 42 i nn.; H. Maurer, *Allgemeines...*, op. cit., s. 153 i nn.; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht. Band 1. Ein-Studienbuch*, München 1999, s. 446 i nn.



określone cechy, które przesądzają o znacznym ograniczeniu głębokości kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego w zakresie oceny legalności aktów rozstrzygających tego rodzaju sprawy.

Trzeba ponadto zwrócić uwagę na znaczną swobodę organu w zakresie ustalania treści wzorców pozaprawnych, do których odsyłają odpowiednie przepisy ustawowe. Przykładowo art. 30 ust. 2 ustawy o NCN upoważnia Radę NCN do określenia dla danego konkursu dodatkowych kryteriów (pozaustawowych) oceny wniosków projektowych. Niewątpliwie Rada w tym zakresie może poprzez sięgnięcie do odpowiednich norm lub wartości naukowych samodzielnie konstruować uzupełniające kryteria oceny, które stają się w ten sposób elementem materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. Swoboda organu dotyczy zatem ustalania zakresu obowiązywania i stosowania pewnych pozaprawnych elementów podstawy normatywnej<sup>12</sup>. Jest to tzw. swoboda walidacyjna.

#### **V. Podstawy ustrojowo-organizacyjne spraw o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych a głębokość weryfikacji sądownoadministracyjnej**

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na uwarunkowania ustrojowo-organizacyjne związane ze strukturą wewnętrzną podmiotów rozstrzygających sprawy o przyznanie środków finansowych na realizację projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych oraz z trybem i zasadami podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach.

NCN oraz NCBiR są agencjami wykonawczymi w rozumieniu art. 18 u.f.p., a więc mają status państwowych osób prawnych, tworzonych w drodze odrębnych ustaw (art. 1 ustawy o NCN oraz art. 1 ustawy o NCBiR) w celu realizacji określonych zadań państwa. Jednocześnie art. 19 u.f.p. zastrzega, że zasady działania agencji wykonawczej określa nie tylko ustawa kreująca daną agencję, lecz także statut, który ma regulować jej organizację wewnętrzną<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Por. np. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 301 i nn.; idem, *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 343 i nn.

<sup>13</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie statutu NCBiR (Dz.U. z 2010 r. Nr 171, poz. 1153) oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa

Analizowane instytucje są nie tylko wyodrębnionym ustawowo typem jednostki organizacyjnej systemu finansów publicznych, lecz także organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym<sup>14</sup>, które z racji sposobu ukształtowania struktury wewnętrznej oraz specyfiki powierzonych zadań mają charakter względnie niezależny i fachowy (specjalistyczny, ekspercki). W tym kontekście należy wskazać przede wszystkim na:

1. wielość organów zewnętrznych i wewnętrznych struktury instytucjonalnej NCN i NCBiR;
2. występowanie organów kolegialnych (Rada NCN, Rada NCBiR, Komitet Sterujący) złożonych, co do zasady, ze specjalistów z danej dziedziny naukowej, badawczej lub rozwojowej, podejmujących uchwały w głosowaniach jawnych lub tajnych<sup>15</sup>;
3. powoływanie przez organy kolegialne NCN lub NCBiR wewnętrznych organów (Komisja Odwoławcza Rady NCN oraz Komisja Odwoławcza Rady NCBiR) w celu orzekania w sprawach odwołań od rozstrzygnięć organów jednoosobowych: Dyrektora NCN lub Dyrektora NCBiR;
4. obligatoryjny udział w procedurze wyboru projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych zakwalifikowanych do finansowania zewnętrznych lub wewnętrznych ekspertów reprezentujących wybitnych naukowców lub wybitnych przedstawicieli środowisk naukowych, gospodarczych i finansowych (Zespoły Ekspertów NCN lub eksperci wyznaczani przez Dyrektora NCN; zespoły ekspertów NCBiR lub eksperci wyznaczani przez Dyrektora NCBiR);
5. oceny lub opinie ekspertów jako podstawy zakwalifikowania danego wniosku projektowego do finansowania oraz umieszczenia go na liście rankingowej będącej podstawą do wydania decyzji o przyznaniu środków finansowych<sup>16</sup>;

---

Wyższego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie statutu NCN (Dz.U. z 2010 r. Nr 171, poz. 1154).

<sup>14</sup> Zob. art. 1 pkt 2 k.p.a. (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Zob. np. uchwałę Rady NCN nr 3/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia regulaminu działania Rady NCN (podjętą na podstawie art. 17 ust. 8 ustawy o NCN).

<sup>16</sup> Lista rankingowa będąca efektem ocen Zespołu Ekspertów NCN podlega zatwierdzeniu przez Dyrektora NCN. Zob. art. 11 ust. 4, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy o NCN. Natomiast lista rankingowa wniosków pozytywnie zaopiniowanych przez zespoły ekspertów NCBiR jest pod-

6. akty wewnętrzne NCN i NCBiR jako podstawy szczegółowych zasad przyznawania środków<sup>17</sup>, szczegółowego trybu sporządzania ocen przez ekspertów lub zespoły ekspertów<sup>18</sup>, regulaminów konkursowych<sup>19</sup> lub określania tematyki i warunków przeprowadzania konkursów<sup>20</sup>, lub jako źródła dodatkowych (pozaustawowych) kryteriów oceny merytorycznej wniosków projektowych<sup>21</sup>.

Powyższe uwarunkowania wpływają na zakres możliwości weryfikacyjnych sądu administracyjnego. Stanowiące bezpośredni przedmiot zaskarżenia rozstrzygnięcia organu odwoławczego są podejmowane w formie uchwał organów kolegialnych, które mają charakter ekspercki. Z kolei rozstrzygnięcia organów I instancji są oparte na niezależnych ocenach i opiniach zespołów ekspertów. Rozstrzygnięcia organów I lub II instancji nie mogą podlegać weryfikacji w warstwie oceny merytorycznej wniosków projektowych, gdyż sąd, m.in. z uwagi na brak możliwości dopuszczenia dowodu z opinii biegłego z zakresu odpowiedniej specjalności naukowo-technicznej, nie jest uprawniony do weryfikowania i podważania ocen fachowych gremiów eksperckich (zespołów ekspertów lub ekspertów). Również kwalifikacja legalności wewnętrznych aktów agencji wykonawczych podlega pewnym ograniczeniom. Sąd administracyjny może bowiem kontrolować ich treść (np. regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów

---

stawą wydawania decyzji o przyznaniu środków przez Dyrektora NCBiR. Zob. art. 38 ust. 2 i art. 40 ust. 1 ustawy o NCBiR.

<sup>17</sup> Zob. uchwałę Rady NCN nr 90/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów doktorskich (podjęta na podstawie art. 21 ustawy o NCN).

<sup>18</sup> Zob. zarządzenie Dyrektora NCN nr 49/2015 z dnia 18 września 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sporządzania ocen wniosków przez Zespoły Ekspertów, wydane na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy o NCN.

<sup>19</sup> Zob. np. art. 36 ust. 1 (z zastrzeżeniem art. 17 pkt 7) ustawy o NCBiR będący podstawą wydawania, ustalania i ogłaszania przez Dyrektora NCBiR regulaminów konkursów w ramach określonych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

<sup>20</sup> Zob. np. uchwały Rady NCN w sprawie warunków przeprowadzania konkursów (np. uchwała Rady NCN nr 74/2015 z dnia 10 września 2015 r. w sprawie warunków przeprowadzania konkursu OPUS 10), podejmowane na podstawie art. 18 pkt 4 ustawy o NCN.

<sup>21</sup> Zob. art. 39 ust. 5 ustawy o NCBiR oraz art. 30 ust. 2 ustawy o NCN.

doktorskich) jedynie w zakresie bezpośredniego naruszenia norm prawa powszechnie obowiązującego (w tym reguł, zasad i wartości konstytucyjnych). Ocena legalności materialnej tego rodzaju aktów nie może jednak wkraczać w sferę pozaprawnych wartościowań związanych ze sposobem realizacji polityki naukowej lub rozwojowej państwa (zob. dalsze uwagi poniżej).

## **VI. Podstawy proceduralne spraw o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych a głębokość weryfikacji sądownoadministracyjnej**

W drugiej kolejności konieczne jest uwzględnienie uwarunkowań proceduralnych, które kształtują specyfikę weryfikacji sądownoadministracyjnej w omawianej kategorii spraw.

Nawiązując do terminologii wypracowanej we współczesnej teorii postępowania administracyjnego, można stwierdzić, że procedury konkursowe związane z wyborem do finansowania naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych stanowią przykład procedur administracyjnych trzeciej generacji, które pojawiły się niezależnie od administracyjnych procedur jurysdykcyjnych oraz regulacyjnych<sup>22</sup>. Tego rodzaju procedury, nazywane administracyjnymi procedurami hybrydalnymi lub autonomicznymi względem ogólnych uregulowań w zakresie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego<sup>23</sup>, można uznać za szczególne procedury realizacji polityki państwa w określonej dziedzinie. W analizowanym zakresie chodzi o procedury realizacji polityki naukowej państwa w sferze relacji prawnych z podmiotami

---

<sup>22</sup> J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009, s. 6 i nn.; idem, *Introduction. Reform and Innovation of Administrative Procedure*, [w:] *Transforming Administrative Procedure*, red. idem, Seville 2008, s. 15 i nn.; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 53–54; idem, *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, ZNSA 2015, z. 2, s. 13 i nn.; idem, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach o dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015, z. 5, s. 3 i nn.; M. Kamiński, *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Struktury administracji publicznej: Metody, ogniwa, więzi*, red. A. Mezglewski, t. 1, Rzeszów 2016, s. 289–306; idem, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej...*, op. cit., s. 766 i nn.

<sup>23</sup> Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015, z. 5, s. 8.

zewnątrznymi (administrowanymi). Jak trafnie zauważa Z. Kmiecik na tle postępowań w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych<sup>24</sup>, celem tego rodzaju procedur, w przeciwieństwie do tradycyjnych procedur jurysdykcyjnych, nie jest prosta konkretyzacja treści materialnoprawnej normy względem indywidualnego podmiotu, lecz w rozważanym zakresie dokonanie optymalnego i „najlepszego z możliwych”, z punktu widzenia założeń i celów polityki naukowej (naukowo-technicznej i innowacyjnej) państwa – wyboru projektów badawczych spośród zaproponowanych przez określoną grupę wnioskodawców ubiegających się o finansowanie. W gruncie rzeczy wnioskodawcy uczestniczący w procedurze konkursowej, wobec braku ścisłego i zamkniętego ustawowo katalogu przesłanek nabycia prawa do finansowania projektu, nie dysponują interesem prawnym w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>25</sup>, gdyż nie można wskazać wyraźnej relacji pomiędzy sytuacją prawną tych podmiotów a treścią norm podlegających konkretyzacji w tym postępowaniu. Do momentu wyboru projektu oraz wydania decyzji o przyznaniu środków finansowych na jego realizację interes wnioskodawcy w sensie materialnoprawnym ma charakter jedynie potencjalny (a nie aktualny) i może być kwalifikowany jako szczególny rodzaj interesu faktycznego. W momencie złożenia wniosku i w trakcie procesu jego oceny, wobec otwartości kryteriów oceny, niepewności co do treści przesłanek nabycia prawa oraz sytuacyjnie zdeterminowanej kwalifikacji stanu faktycznego trudno wyznaczyć wyraźną relację materialnoprawną pomiędzy sytuacją prawną wnioskodawcy a treścią przesłanek ustawowych. Wnioskodawca dysponuje jednak prawem do określonej drogi proceduralnej, które urasta do rangi pierwszorzędnej przedmiotu ochrony. Oznacza to, że potencjalny interes doznaje jednak ochrony proceduralnej w postępowaniu konkursowym na drodze administracyjnej. Z tego względu można zaryzykować twierdzenie, że jest to interes proceduralnoprawny, pozbawiony bezpośredniego zakotwiczenia w ścisłej relacji materialnoprawnej. Jeśli zaś przyjmie się taką kwalifikację, to trzeba będzie uznać, że tego rodzaju kategoria interesu – faktycznego na płaszczyźnie materialnoprawnej i prawnego na płaszczyźnie proceduralnej – wykazuje swoisty

<sup>24</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>25</sup> Por. ibidem, s. 12 i nn.

charakter. Proceduralnoprawny interes nie ma bowiem charakteru pochodnego względem interesu materialnoprawnego, gdyż ten powstaje w tym przypadku dopiero w momencie wydania odpowiedniej decyzji o przyznaniu środków jako konsekwencja uprzedniej pozytywnej oceny wniosku projektowego.

Powyższe zależności wpływają oczywiście na zakres weryfikacji sądownoadministracyjnej, która – wobec przewagi momentów i przesłanek związanych z procedurą przeprowadzenia konkursu – musi zostać skupiona, co do zasady, na kontroli zachowania formalno-proceduralnych warunków legalności.

Wyrazem powyższej tendencji jest treść przepisów wyznaczających z jednej strony podstawy odwołań od decyzji Dyrektora NCN i Dyrektora NCBiR lub promes finansowania, z drugiej zaś – przedmiot postępowania odwoławczego.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o NCN oraz art. 40 ust. 2 ustawy o NCN wnioskodawcy przysługuje odwołanie jedynie w przypadku „naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych”, natomiast organy odwoławcze (Komisja Odwoławcza Rady NCN oraz Komisja Odwoławcza Rady NCBiR lub Komitet Sterujący) rozstrzygają „w sprawie odwołania”. Z regulacji tej wynika, że prawo do odwołania administracyjnego zostało ograniczone jedynie do weryfikacji legalności formalnej decyzji lub promesy organu I instancji, natomiast postępowanie odwoławcze zostało zredukowane do rozpoznania i rozstrzygnięcia odwołania, a więc do kontroli zasadności istnienia jego ustawowych podstaw. Taka konstrukcja normatywna środka odwoławczego prowadzi do supremacji wymogów legalności formalnej oraz przyjęcia jako zasady orzekania kasatoryjnego przez organ odwoławczy. Ponieważ przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest tak pojmowane zasadniczo kasatoryjne rozstrzygnięcie organu odwoławczego, dlatego powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie sąd administracyjny, nie będąc zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a.<sup>26</sup> związany granicami skargi, może przekroczyć zakres przedmiotu bezpośredniego zaskarżenia i objąć rozpoznaniem lub także orzekaniem rozstrzygnięcie organu I instancji. Odpowiedź na powyższe pytanie musi zostać sformułowana w świetle założeń konstrukcyjnych art. 135 p.p.s.a., pozwalającego sądowi administracyjnemu na przekroczenie granic skargi

<sup>26</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

wszerz i w głąb<sup>27</sup> sprawy administracyjnej, której dotyczy skarga, „jeżeli jest to niezbędne” dla końcowego załatwienia tej sprawy.

W typowej sytuacji skargi na rozstrzygnięcie odwoławcze utrzymujące w mocy decyzję o odmowie przyznania środków finansowych na badania sąd przeprowadza weryfikację legalności tego rozstrzygnięcia w płaszczyźnie formalnej, a więc sprawdza, czy organ odwoławczy zgodnie z prawem orzekł „w sprawie odwołania”, a więc, czy prawidłowo stwierdził nieistnienie „naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych” przez organ I instancji. Jeżeli zachodzą podstawy do uwzględnienia skargi i eliminacji rozstrzygnięcia odwoławczego utrzymującego w mocy decyzję organu I instancji, sąd może na podstawie art. 135 p.p.s.a., wobec stwierdzenia uchybień formalno-proceduralnych w postępowaniu w I instancji, pozbawić mocy wiążącej również rozstrzygnięcie Dyrektora NCN lub Dyrektora NCBiR. Nie można również wykluczyć, że uchylając lub stwierdzając nieważność tego rodzaju decyzji organu I instancji, sąd sformułuje także ocenę prawną w zakresie legalności elementów podstawy materialnoprawnej decyzji, które wynikają z aktów prawa wewnętrznego (np. uchwał Rady NCN lub zarządzeń Dyrektora NCN). Taka ocena może być konieczna, jeśli sąd dostrzeże, że niezależnie od uchybień formalno-proceduralnych akty wewnętrzne agencji wykonawczych są sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym (w tym przede wszystkim z przepisami ustaw, na podstawie których zostały wydane, albo z innymi przepisami ustawowymi, prawnomiędzynarodowymi lub konstytucyjnymi).

---

<sup>27</sup> T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, op. cit., s. 255–256, 267–269.

## **VII. Podstawy materialnoprawne spraw o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych a głębokość weryfikacji sądownoadministracyjnej**

W trzeciej kolejności trzeba wskazać na specyfikę podstaw materialnoprawnych spraw o przyznanie środków finansowych na realizację naukowych projektów badawczych lub badawczo-rozwojowych. Jak już wskazano powyżej, podstawy te mają w znacznej części charakter otwarty i odsyłający do wzorców pozaprawnych, a ponadto podlegają konkretyzacji w aktach wewnętrznych agencji wykonawczych (np. regulaminach konkursowych Dyrektora NCBiR, regulaminie przyznawania środków Rady NCN, uchwałach Rady NCN w sprawie określenia dodatkowych kryteriów oceny wniosków), które są wydawane na podstawie ustawy, jednak sama ustawa nie określa wytycznych treściowych tego rodzaju aktów.

Przyznana organom agencji wykonawczych swoboda walidacyjna i subsumpcyjna w rozważanych kategoriach spraw ogranicza głębokość kompetencji weryfikacyjnych sądu administracyjnego. Sąd administracyjny weryfikuje, co do zasady, jedynie legalność formalną związaną z ustrojowo-organizacyjnymi i formalno-proceduralnymi przesłankami prawnymi wydawania rozstrzygnięć w tego rodzaju sprawach. Przedmiotem kwalifikacji legalnościowej jest więc zachowanie wymogów prawnych związanych z trybem, zasadami organizacji i działania ciał wewnętrznych (np. zespołów ekspertów) i samych organów rozstrzygających (Komisji Odwoławczej Rady NCN, Komisji Odwoławczej Rady NCBiR, Komitetu Sterującego) oraz tych wymogów materialnoprawnych, które są określone ustawowo i mogą być bezpośrednio weryfikowane przez sąd. Weryfikowalność procesu stosowania ustawowych wymogów oceny treściowej (kryteriów ustawowych oceny wniosków projektowych) natrafia jednak na istotną granicę właśnie w postaci przysługującej organom swobody oceny prawnej stanu faktycznego.

Swoboda subsumpcyjna jest najczęściej konsekwencją użycia przez ustawodawcę określonych kategorii pojęć, zwrotów lub konstrukcji nieokreślonych treściwo lub zakresowo, w tym przede wszystkim pojęć (zwrotów)



odsylających do norm lub wartości pozaprawnych, tzw. kryteriów otwartych<sup>28</sup> (np. wiedzy, nauki, techniki), pojęć (zwrotów) prognostycznych lub kwalifikacyjno-szacunkowych<sup>29</sup>. W tych sytuacjach akty administracyjnej subsumpcji stanu faktycznego pod stosowaną normę podlegają legalnościowej kontroli sądu administracyjnego tylko w ograniczonym stopniu (przede wszystkim co do: sposobu „dojścia” do określonego rozwiązania; zachowania prawnych przesłanek kwalifikacji stanu faktycznego i prawidłowości ich wykładni; sposobu uzasadnienia sformułowanej oceny z uwzględnieniem analizy wszystkich istotnych prawnie przesłanek; przestrzegania norm i wartości ponadustawowych i ustawowych, wykazujących odpowiednią relewancję jako przedmiot pośredniej konkretyzacji, np. konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości lub zasad ogólnych k.p.a.; obecności w rozważaniach i ocenach organu niedozwolonych prawnie przesłanek lub motywów). Sąd administracyjny nie jest natomiast władny zastąpić kwalifikacji prawnej organu własną oceną prawną stanu faktycznego. Tego rodzaju subsumpcja wymagałaby od sądu włączenia się w sferę wartościowań opartych na pozaprawnych wzorcach wiedzy naukowej lub technicznej, co nie tylko przekraczałoby zakres kompetencji weryfikacyjnych sądu (brak możliwości powołania biegłych w celu weryfikacji ocen eksperckich), lecz przede wszystkim, z racji braku odpowiednich wzorców prawnych, naruszyłoby granice kryterium legalności. Przykładowo sąd administracyjny nie może dokonywać samodzielnej kwalifikacji prawnej treści wniosku projektowego z punktu widzenia ustawowych kryteriów jego oceny (np. przesłanek „wartości naukowej projektu” lub „dorobku wykonawców”<sup>30</sup> albo „poziomu naukowego badań lub zadań przewidzianych do realizacji” lub „nowatorskiego charakteru problemu naukowego, którego rozwiązanie jest proponowane”<sup>31</sup>), weryfikować liczby punktów przyznanych przez ekspertów

<sup>28</sup> Por. np. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, op. cit., s. 117 i nn.

<sup>29</sup> Por. np. A. Choduń, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone – wybrane zagadnienia teoretyczne*, [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 22 i nn.; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej...*, op. cit., s. 163 i nn., 225 i nn., 278 i nn., 619 i nn., 747 i nn.

<sup>30</sup> Zob. art. 39 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o NCBiR.

<sup>31</sup> Zob. art. 30 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o NCN.

lub podważać ocen końcowych, uzgodnionych stanowisk, opinii, rekomendacji lub list rankingowych zespołu ekspertów<sup>32</sup>. Pogląd ten nie budzi również wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych, które zasadnie uchylają się od oceny merytorycznej wniosków projektowych, jednocześnie wskazując, że ocena ekspertów jest wprawdzie swobodna, jednak nie może być dowolna i arbitralna<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Por. § 8–31 uchwały Rady NCN nr 90/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów doktorskich.

<sup>33</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1783/12: „[...] sądownoadministracyjna kontrola spraw o dofinansowanie projektów, odbywa się na podstawie kryterium legalności (zgodności z prawem) działania właściwej władzy publicznej [...]. [...] sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny działań ekspertów powołanych do oceny wniosków, tj. nie bada – tak jak w istocie twierdzi skarżąca – jak w warstwie merytorycznej ocena ta przebiegała. Wyeksponowania wymaga, iż sądy administracyjne nie badają tego rodzaju spraw ponownie, niejako za organy (nie kontrolują po raz kolejny wniosku potencjalnego beneficjenta). Istota sądowej kontroli sprowadza się w tym przypadku do analizy »sposobu dojścia« organu do konkretnego rozstrzygnięcia. Sposób oceny projektu (na danym etapie) podlega zatem sądowej weryfikacji z punktu widzenia tego, czy przeprowadzono ją nie naruszając prawa (czy m.in. wyjaśniono istotne okoliczności sprawy, nie popełniono błędów logicznych, uwzględniono wszystkie elementy wniosku, jakie powinny zostać w sprawie zbadane). Ocena wniosków o dofinansowanie projektów, zwłaszcza w zakresie weryfikacji merytorycznej (według kryteriów wartościujących) opiera się więc na ich swobodnej, lecz nie dowolnej, ocenie przez organ. Prawidłowy efekt takiej oceny (informacja właściwej instytucji) powinien być więc należycie uzasadniony oraz wyjaśniać okoliczności, które zdecydowały o przyznaniu konkretnej ilości punktów. W tego rodzaju sprawach dosyć często dochodzi do sytuacji, w których potencjalni beneficjenci są niezadowoleni z subiektywnej oceny eksperta, którego działanie stanowi z kolei merytoryczną podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie»; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 612/14: „Z uwagi na okoliczność, że eksperci, uczestniczący w procesie oceny projektów zgłoszonych do dofinansowania, dysponują wiedzą specjalistyczną, Sąd nie może kwestionować ilości punktów przyznanych przez nich w ramach danego kryterium i przesądzać, że tych punktów powinno być przyznanych więcej, aniżeli uczynił to ekspert. Sądy administracyjne nie kontrolują poprawności opinii ekspertów pod względem merytorycznym, nie wkraczają w szczegółowe rozważania na temat przedłożonych przez wnioskodawcę rozwiązań technicznych w związku z aktualnym stanem wiedzy w tym zakresie (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 2937/12; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1783/12 [...]); wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 2430/14: „[...] o ile ekspertowi można stosunkowo łatwo zarzucić, że wadliwie ocenił kryterium o charakterze ścisłym (np. czy dany wnioskodawca zatrudnia określoną ilość pracowników dotkniętych danym stopniem niepełnosprawności), o tyle weryfikacja kryteriów niemierzalnych lub trudno mierzalnych (np. nowość, innowacyjność, znaczący wpływ na rozwój danej branży, itp.) nie może opierać się na przekonaniu, iż skoro ekspert w tym zakresie opowiedział się odmiennie od innego powołanego eksperta, to z tej przyczyny ocena jednego z nich lub obydwu, jest nierzetelna. W tym przypadku mamy do czynienia ze swobodną oceną eksperta, i o ile nie jest ona dowolna, nie można uznać jej za nierzetelną»; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 255/15: „[...] kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i decyzji ją poprzedzającej, nie obejmuje weryfikacji prawidłowości ocen ekspertów oceniających wniosek strony skarżącej złożony do kon-

Odrębnym zagadnieniem jest natomiast ocena legalności treści aktów wewnętrznych wydawanych przez organy NCN i NCBiR. Akty te z jednej strony – formalnie – należą do prawa wewnętrznego stanowiącego przez organy agencji wykonawczych, z drugiej zaś – dokonują konkretyzacji regulacji ustawowej, stając się elementem podstawy prawnej rozstrzygnięć o charakterze zewnętrznym (np. decyzji Dyrektora NCN w sprawie przyznania środków finansowych na badania naukowe). Sąd administracyjny kontrolując legalność rozstrzygnięcia odwoławczego, jest upoważniony do pośredniej kontroli legalności treści elementów podstawy materialnoprawnej decyzji Dyrektora NCN lub Dyrektora NCBiR, wynikających z aktów wewnętrznych agencji wykonawczych. Przykładowo kontrola ta może objąć zgodność z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego (np. normami-zasadami lub wartościami konstytucyjnymi; normami-zasadami ustawowymi o charakterze materialnoprawnym lub proceduralnym, np. zasadami ogólnymi k.p.a.; ustawowymi normami zadaniowymi, kierunkowymi, celowymi, programowymi; uregulowaniami wynikającymi z rozporządzeń wykonawczych) regulaminu Rady NCN przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN (art. 21 ustawy o NCN), szczegółowego trybu sporządzania ocen wniosków przez Zespoły Ekspertów (art. 30 ust. 3 ustawy o NCN), określenia dodatkowych (pozaustawowych) kryteriów oceny wniosków konkursowych (art. 30 ust. 2 ustawy o NCN), regulaminów konkursowych ustalonych przez Dyrektora NCBiR lub Komitet Sterujący (art. 36 ust. 1 i art. 17 pkt 7 ustawy o NCBiR), w tym także w zakresie rozszerzenia przez Dyrektora NCBiR ustawowego katalogu kryteriów oceny wniosków (art. 39 ust. 5 ustawy o NCBiR)<sup>34</sup>. Sąd administracyjny

---

kursu OPUS organizowanego przez Narodowe Centrum Nauki w ramach finansowania badań podstawowych. [...] sąd administracyjny nie ma kompetencji do przejęcia sprawy administracyjnej, jako takiej, do jej końcowego załatwienia i rozstrzygnięcia co do jej istoty. Nie zastępuje więc, ani też nie wyłącza organu administracji publicznej w realizacji powierzonych mu zadań”; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1768/14: „Z uwagi na okoliczność, że eksperci, uczestniczący w procesie oceny projektów zgłoszonych do dofinansowania, dysponują wiedzą specjalistyczną, Sąd nie może kwestionować ilości punktów przyznanych przez nich w ramach danego kryterium i przesądzać, że tych punktów powinno być przyznanych więcej, aniżeli uczynił to ekspert. Sądy administracyjne nie kontrolują poprawności opinii ekspertów pod względem merytorycznym, nie wkraczają w szczegółowe rozważania na temat przedłożonych przez wnioskodawcę rozwiązań technicznych w związku z aktualnym stanem wiedzy w tym zakresie [...]”.

<sup>34</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1883/14: „Sąd na marginesie wskazuje, że stosowanie wewnętrznych przepisów jest dopuszczalne, gdy przepisy te nie

powinien przeprowadzić kontrolę legalności tego rodzaju aktów wewnętrznych, które stosownie do upoważnienia ustawowego weszły w skład podstawy materialnoprawnej weryfikowanego rozstrzygnięcia lub poprzedzającego go rozstrzygnięcia organu I instancji. W toku weryfikacji legalności treści aktów wewnętrznych może się bowiem okazać, że określone przepisy tego aktu (np. postanowienia regulaminu Rady NCN wydanego na podstawie art. 21 ustawy o NCN)<sup>35</sup> wykraczają poza upoważnienie do konkretyzacji ustawy albo naruszają zasady ustawowe lub unormowania ponadustawowe (np. konstytucyjne zasady równości lub proporcjonalności).

---

wkraczają w materię ustawową i są zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Przepisy te bowiem regulują tylko kwestie techniczne, a nie merytoryczne”.

<sup>35</sup> Por. np. § 39 („Kierownicy projektów, które uzyskały finansowanie w konkursie MAESTRO, mogą ubiegać się o finansowanie kolejnego projektu w konkursie MAESTRO nie wcześniej niż 9 miesięcy przed zakończeniem realizacji przyznanego grantu”) i § 40 („W konkursach PRELUDIUM, SONATA, OPUS do oceny merytorycznej nie dopuszcza się wniosków złożonych w poprzedniej edycji tych konkursów chyba, że wniosek został w niej zakwalifikowany do II etapu oceny merytorycznej”) uchwały Rady NCN nr 90/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów doktorskich (w wersji ujednoliconej, stanowiącej załącznik do uchwały Rady NCN nr 26/2015 z dnia 12 marca 2015 r.).



## **II. NAUCZYCIELE AKADEMICY I AWANSE NAUKOWE**



**MGR SYLWIA ŁAZUK**  
(Uniwersytet w Białymstoku)

## **Wybrane problemy stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze awansu naukowego**

### **I. Uwagi ogólne**

Problematyka związana ze stosowaniem k.p.a. w procedurze awansu naukowego nie jest szeroko omawiana w doktrynie. Może być to spowodowane dość szybko zmieniającymi się przepisami w tej kwestii. Dlatego też dużo więcej przykładów możemy znaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych. Już na samym początku warto wspomnieć, że w aspekcie prawnym stopień naukowy jest administracyjnym aktem kwalifikującym albo certyfikatem kwalifikacyjnym, stwarzającym wzruszalne domniemanie, że jego posiadacz ma szczególne kwalifikacje do prowadzenia rzetelnych i wiarygodnych badań naukowych w określonym, poprzez dziedzinę i dyscyplinę naukową, fragmencie wiedzy<sup>1</sup>. Jak wskazuje J. Dobkowski, stopień naukowy jest też dowodem wykształcenia specjalnego, połączonego z umiejętnością samodzielnego rozwiązywania problemów naukowych i stosowania metod naukowych<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.t. warunkiem wszczęcia przewodu doktorskiego jest posiadanie wydanej lub przyjętej do druku publikacji naukowej (niebędącej rozprawą doktorską) w formie książki lub co najmniej jednej publikacji naukowej w recenzowanym czasopiśmie naukowym wymienionym w wykazie czasopism naukowych ogłaszanych przez ministra właściwego ds. nauki zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 44 ust. 2 u.z.f.n. lub w recenzowanych materiałach z międzynarodowej konferencji naukowej, lub publiczna prezentacja dzieła artystycznego. Publikacja może być również współautorska (wtedy należy załączyć kopię artykułu i oświadczenia wszystkich

---

<sup>1</sup> T. Brzezicki, P. Sobotko, *Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasada sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 225. Wszystkie następane cytaty zostały zaczerpnięte z tej publikacji.

<sup>2</sup> J. Dobkowski, *Niektóre zagadnienia prawne stopni naukowych*, [w:] *Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. idem, Olsztyn 2006, s. 361–362.



współautorów, łącznie z kandydatem) o ich wkładzie merytorycznym i procentowym w powstanie publikacji. Z kolei zgodnie z art. 12 u.s.t. stopień doktora zostaje nadany osobie, która:

1. posiada tytuł zawodowy magistra, magistra inżyniera, lekarza lub inny równorzędny lub posiada dyplom, o którym mowa w art. 191a ust. 3 i 4 u.p.s.w.;
2. zdała egzaminy doktorskie w zakresie określonym przez radę jednostki organizacyjnej (dyscyplina podstawowa odpowiadająca tematowi rozprawy doktorskiej, dyscyplina dodatkowa i język obcy nowożytny w przypadku, gdy kandydat nie posiada certyfikatu);
3. przedstawiła i obroniła rozprawę doktorską.

Po pomyślnym przejściu wskazanego etapu przeprowadzana jest publiczna obrona doktorska. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.t. uchwała o nadaniu stopnia doktora staje się prawomocna z chwilą jej podjęcia. Natomiast ust. 3 tego artykułu stanowi o niezatwierdzeniu tejże uchwały. W przypadku niezatwierdzenia uchwały o nadaniu stopnia doktora rada jednostki lub kandydat może, w terminie do 3 miesięcy, wystąpić do Centralnej Komisji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei Centralna Komisja rozpatruje wniosek w terminie 4 miesięcy od dnia jej doręczenia.

W artykule zostaną omówione wybrane problemy interpretacyjne, które mogą pojawić się w sytuacji, gdy uchwała o nadaniu stopnia naukowego jest odmowna.

## **II. Wybrane problemy interpretacyjne na gruncie u.s.t.**

Istotna wydaje się regulacja z art. 21 ust. 1 u.s.t. Wcześniejsze brzmienie art. 21 ust. 1 u.s.t., które, mocą art. 33 ustawy nowelizującej z 2011 r., jeszcze do 2013 r. mogło być stosowane, nie przewidywało nawet doręczania tych uchwał oraz ich uzasadnień. Owa regulacja stanowiła jedynie o „powiadomieniu o treści uchwały” i od dnia wspomnianego „powiadomienia” przewidziany był miesiąc na złożenie odwołania od uchwały „odmownej”. Przez wielu kandydatów do uzyskania stopnia takie ograniczenia były postrzegane jako

nieadekwatne do standardów państwa prawa i skarżone, np. jako niespełniające wymogu art. 107 k.p.a.<sup>3</sup> Przywołany przepis k.p.a.<sup>4</sup> jasno statuuje obowiązek uzasadnienia decyzji, a także zgodnie z ust. 3 tego artykułu „wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”. Istota uzasadnienia decyzji poruszana jest w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Tytułem przykładu, WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 września 2015 r.<sup>5</sup> podkreślił, że niemożliwe jest dokonanie oceny przesłanek, którymi kierował się organ, wydając decyzję w przypadku, gdy jest ona nieuzasadniona. Ponadto WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 19 lutego 2015 r.<sup>6</sup> uznał, że decyzje powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa tak, aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały wszechstronnie rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Mając na uwadze powyższe, dopiero wiedza zawarta w uzasadnieniu, odzwierciedlając „rację decyzyjną organu”, pozwalała na polemikę z kwestionowaną uchwałą i uargumentowanie ewentualnego odwołania.

NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 czerwca 2010 r.<sup>7</sup> wskazał, że „postępowanie w sprawach nadawania stopni naukowych oraz tytułu naukowego ma wyjątkowy charakter wynikający ze specyfiki tych spraw”. W art. 29 ust. 1 u.s.t. zawarte zostało odesłanie jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., w dodatku wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w ustawie. W konsekwencji, jeżeli ustawa zawierała szczególną regulację, nie było podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów k.p.a. Oznaczało to, że niektóre przepisy k.p.a. w postępowaniu w sprawach nadawania stopni naukowych

<sup>3</sup> M. Bogusz, *Charakter prawny uchwał rady wydziału w przewodzie doktorskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33, s. 74. Wszystkie następne cytaty zostały zaczerpnięte z tej publikacji.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 276/15, LEX nr 1932739.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 1001/14, LEX nr 1649965.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 420/10, CBOSA.

oraz tytułu naukowego w ogóle nie znajdowały zastosowania<sup>8</sup>. W szczególności w postępowaniu tym, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy, następowało wyłącznie powiadomienie o treści uchwały, co prowadziło do wniosku, że takie powiadomienie nie musiało spełniać wymogów określonych w art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Formuła odpowiedniego stosowania przepisów prawa obejmuje stosowanie przepisów regulujących jedną konstrukcję lub instytucję prawną do innej konstrukcji lub instytucji prawnej wprost, ze stosownymi zmianami wynikającymi ze specyfiki owej innej konstrukcji lub instytucji prawnej bądź na niestosowaniu określonych przepisów w ogóle, jeżeli ich stosowanie do owej innej konstrukcji lub instytucji prawnej stałoby w sprzeczności z jej istotą<sup>9</sup>.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 grudnia 2008 r.<sup>10</sup> NSA wywiódł, że wynikający z przepisu art. 21 ust. 1 u.s.t. obowiązek „powiadomienia o treści uchwały” (jeżeli jest ona odmowna) nie może być utożsamiany z obowiązkiem doręczenia kandydatowi tejże uchwały wraz z uzasadnieniem. NSA zwrócił tu przede wszystkim uwagę na trudność wypracowania uzasadnienia uchwały organu kolegialnego. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 2010 r.<sup>11</sup> WSA w Warszawie podkreślił, że „w wyroku z dnia 26 kwietnia 1996 r., sygn. akt III ARN 86/95, Sąd Najwyższy podzielił stanowisko piśmiennictwa, że decyzje podejmowane w tajnym głosowaniu w ogóle nie mogą być merytorycznie uzasadnione, bo niemożliwe jest dotarcie nie tylko do rzeczywistych intencji głosujących, ale przede wszystkim do tego, jak kto głosował, bo właśnie tajność jest tu gwarancją wolności wyrażenia swego stanowiska i w takich wypadkach wszelka kontrola zewnętrzna (także sądowa) musi ograniczyć się do tego, czy zachowane były podstawowe reguły proceduralne”.

Zmieniona regulacja art. 21 ust. 1 u.s.t. wprowadziła modyfikację i obecnie uchwała doręczana jest wraz z uzasadnieniem. Odwołanie do Centralnej

<sup>8</sup> J. P. Tarno, *Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 786.

<sup>9</sup> Idem, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, ZNSA 2011, z. 6, s. 18–19.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 539/08, LEX nr 522519.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 106/10, LEX nr 599500.

Komisji za pośrednictwem właściwej rady można wnieść w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia uchwały wraz z uzasadnieniem. Zamiast powiadomienia kandydat do awansu uzyskuje prawo doręczenia i uzasadnienia. W związku z powyższym zmianę regulacji w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Obowiązek uzasadnienia uchwały daje możliwość kandydatowi do uzyskania stopnia doktora do złożenia merytorycznego odwołania, tj. odniesienia się do kwestii, które zaważyły na ostatecznym, negatywnym wyniku postępowania o nadanie stopnia naukowego.

### III. Charakter prawny uchwały o nadaniu stopnia naukowego

Bez wątplenia uchwała w przedmiocie nadania stopnia naukowego stanowi najważniejszą uchwałę podejmowaną w całym przewodzie. NSA w wyroku z dnia 2 grudnia 2010 r.<sup>12</sup> stwierdził, że „głosowanie w tej sprawie jest kompleksową oceną całego przewodu doktorskiego doktoranta, w tym wszystkich wymienionych w art. 12 ustawy z 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki przesłanek warunkujących nadanie stopnia naukowego doktora, a nie tylko oceną przedstawionej przez niego rozprawy doktorskiej i jej publicznej obrony. W tej sytuacji uchwała o nadaniu stopnia naukowego nie ma charakteru tylko deklaratoryjnego i nie jest czystą formalnością czy automatycznym powtórzeniem wyników głosowania z etapu (ów) wcześniejszego (ych). Wprost przeciwnie, poczynione i wypowiedziane w toku przewodu doktorskiego oceny dotyczące umiejętności doktoranta (w zakresie określonym w art. 14 ust. 2) i przedstawionej przez niego rozprawy, mogą spowodować, że poszczególni członkowie Rady – mimo pozytywnych głosowań na wcześniejszych etapach przewodu – zmienia zdanie i zagłosują w głosowaniu tajnym przeciwko nadaniu doktorantowi stopnia doktora”. Owo stanowisko zyskało aprobatę zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Na przytoczoną powyżej tezę powołał się także TK w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r.<sup>13</sup>, dodając ponadto, że Centrala Komisja jest w przypadku swojej decyzji niezależna i obiektywna.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 30/10, Dz.U. z 2012 r., poz. 431.

M. Bogusz wskazuje, że konstrukcja prawna uchwały w przedmiocie nadania stopnia naukowego posiada modelowe cechy decyzji administracyjnej, czyli jest aktem organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, zewnętrznym, w sposób władczy rozstrzygającym o uprawnieniach lub obowiązkach, skierowanym do zindywidualizowanego podmiotu znajdującego się w konkretnej sytuacji, znajdującym podstawę w przepisach o mocy powszechnie obowiązującej, a także, biorąc pod uwagę punkt procesowy, kończącym postępowanie w sprawie i rozstrzygającym je co do istoty<sup>14</sup>. Moim zdaniem jest to trafne stwierdzenie, gdyż w przypadku uchwały, jak również decyzji administracyjnej przysługuje od niej odwołanie, a użyte przez ustawodawcę określenie „prawomocna” w art. 15 ust. 1 i art. 19 u.s.t. może być utożsamiane ze znaczeniem ostateczności decyzji administracyjnej.

Wątpliwości interpretacyjne w przypadku negatywnej uchwały budzi zastosowanie art. 110 k.p.a. w związku z art. 29 ust. 1 k.p.a. art. 110 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile k.p.a. nie stanowi inaczej. Z kolei art. 29 k.p.a. statuuje, kto może być stroną postępowania administracyjnego. Jednakże zastosowanie art. 110 k.p.a. w przypadku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego wydaje się dosyć kontrowersyjne. Po pierwsze należałoby zwrócić uwagę na sprzeczność tej regulacji z samą istotą i konstrukcją postępowania o nadanie stopnia naukowego. Przedstawiciele doktryny podkreślają, że istnieje potrzeba zachowania chociażby minimalnej symetrii pomiędzy uchwałą pozytywną a negatywną (tym bardziej, że uchwała pozytywna wiąże od momentu jej podjęcia)<sup>15</sup>. Poza tym, jak orzekł NSA w wyroku z dnia 19 maja 2006 r.<sup>16</sup>, „specyfika trybu działania organu kolegialnego powoduje, że uchwałę organu kolegialnego należy uznać za podjętą z chwilą wyrażenia woli przez organ kolegialny w sposób prawem określony, tj. najczęściej w drodze głosowania (tajnego lub jawnego) zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów obecnych członków danego organu, przy zach-

<sup>14</sup> M. Bogusz, *Charakter prawny uchwał...*, op. cit., s. 77.

<sup>15</sup> Tak np. *ibidem*, s. 78.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 111/2006, LEX nr 2589285.

waniu minimalnej, a koniecznej dla możliwości podejmowania uchwał liczby uczestniczących osób (*quorum*)”. Kolejnym argumentem za niestosowaniem regulacji art. 110 k.p.a. do postępowań o nadanie stopnia naukowego jest to, że przyjęcie stanowiska przeciwnego mogłoby stanowić punkt wyjścia do podejmowania działań zmierzających do powtórzenia głosowania, które nie było wadliwe, wyłącznie w celu zmiany jego niekorzystnego wyniku. Taka sytuacja doprowadziłaby jednak do umniejszenia powagi całej procedury, a także osób ją przeprowadzających<sup>17</sup>. Z powyższych rozważań wynika, że nie zawsze przepisy k.p.a. znajdują odzwierciedlenie w postępowaniach, które przynajmniej w pewnym stopniu zawierają elementy procedury administracyjnej.

#### IV. Sądowa kontrola rozstrzygnięć w sprawach stopni naukowych

Bez wątplenia istotne jest zapewnienie właściwej kontroli rozstrzygnięć organów administrujących przez sądy administracyjne, a także możliwie jak najszybsze przeprowadzenie postępowania sądoadministracyjnego<sup>18</sup>. Jak podkreśla B. Adamiak, podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki, a funkcja ta wynika z konieczności realizacji konstytucyjnej zasady praworządności w sferze działania administracji publicznej<sup>19</sup>. Warto zaznaczyć, że żaden przepis nie wyklucza stosowania zasad ogólnych k.p.a. W związku z tym należy domniemywać, że mają one również zastosowanie do procedury nadawania stopni naukowych. Dlatego też, w mojej ocenie, przedmiotem kontroli sądowej może być kwestia przestrzegania procedur przez organy uprawnione do nadawania stopni naukowych. Pewnym wyznacznikiem kontroli może być art. 134 ust. 1 p.p.s.a.<sup>20</sup>, który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy. Co prawda sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, jednakże nie ma możliwości, żeby inicjować kontrolę poza granice skargi. W doktrynie pojawiają się jednak zdania odrębne, które podnoszą, że ze względu na specyfikę sprawy dotyczącej nadania stopnia naukowego, w tym

<sup>17</sup> M. Bogusz, *Charakter prawny uchwał...*, op. cit., s. 78.

<sup>18</sup> T. Brzezicki, P. Sobotko, *Postępowanie w sprawach stopni naukowych...*, op. cit., s. 252.

<sup>19</sup> B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 21–22.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

konkretnym przypadku, sąd powinien inicjować kontrolę poza granice skargi tak, aby zasada sprawiedliwości proceduralnej została zachowana<sup>21</sup>. Ponadto sądzenie nie może sprowadzać się do mechanicznego odtwarzania utrwalonych schematów myślowych i stereotypowych stwierdzeń związanych ze specyfiką postępowania i wyjątkowością organów<sup>22</sup>. Wydaje się zasadne, aby w szczególnych przypadkach, a do takich należy, w mojej ocenie, postępowanie o nadanie stopnia naukowego, sąd mógł orzekać poza granicami skargi, aby w jak najpełniejszym zakresie rozstrzygnąć sprawę. Tym bardziej, jak pisze J. Łętowski, że ocenie poddaje się rezultat kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat ludzkiej pracy, a nawet dorobek całego życia, łącznie z profesjonalnymi kwalifikacjami<sup>23</sup>.

### Podsumowanie

Problematyka stosowania k.p.a. w procedurze awansu naukowego budzi szereg niejasności. Spowodowane jest to zarówno przez często zmieniające się regulacje prawne, jak i niekiedy przez brak konkretnych regulacji (także tych odsyłających). Wiele rozwiązań kształtowanych jest też przez orzecznictwo sądów administracyjnych.

W mojej ocenie należałoby postulować o stworzenie takich regulacji prawnych, które jasno i precyzyjnie kształtowałyby sytuację kandydatów do uzyskania stopnia naukowego w sytuacji, gdy uchwała o ich nadaniu jest negatywna. Wydaje się, że tego rodzaju tryb postępowania nie tylko ułatwiłby skuteczne dochodzenie praw przez kandydata, lecz także przyspieszyłby tok postępowania odwoławczego. Należy podkreślić, że ostatnia nowelizacja u.s.t. znacznie poprawiła niektóre kwestie, zwłaszcza te związane z uzasadnieniem negatywnej uchwały, niemniej jednak wiele regulacji wymaga jeszcze doprecyzowania.

<sup>21</sup> Tak np.: T. Brzezicki, P. Sobotko, *Postępowanie w sprawach stopni naukowych...*, op. cit., s. 253.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> J. Łętowski, *Ambicje przed sądem. O orzecznictwie sądowym w sprawach stopni naukowych*, [w:] *Gospodarka – administracja – samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 295–296.

**MGR PIOTR POKORNY**

(Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego)

## **Problematyka zakończenia przewodu doktorskiego bez nadania stopnia**

Postępowania awansu naukowego, w tym przewody doktorskie, nie są typowymi postępowaniami administracyjnymi, choć mają z nimi wiele cech wspólnych. Jak wskazują statystyki, liczba postępowań w sprawie nadania stopnia naukowego, tj. stopnia doktora lub stopnia doktora habilitowanego, w ostatnich latach znacznie wzrosła. Jednocześnie wzrosła także liczba postępowań, które nie zostały zwieńczone nadaniem stopnia. Zjawisko to znalazło swoje odbicie również w praktyce i problematyce stosowania przepisów obejmujących swym zakresem procedury awansu naukowego, formalne zakończenie postępowania w przypadku nienadania stopnia naukowego nie zostało bowiem w odpowiedni sposób uregulowane.

Z uwagi na formalny charakter postępowań awansowych równie ważne jak ich wszczęcie jest także ich zakończenie. Potrzebę porządkowania tego typu spraw przez uprawnione jednostki potęguje dodatkowo obraz współczesnej legislacji w materii procedur awansu naukowego. W ramach tych zagadnień w krótkim czasie dokonuje się znaczących zmian proceduralnych, przy jednoczesnym pozostawieniu przepisów przejściowych nakazujących wszczęte postępowania prowadzić na podstawie regulacji obowiązujących w dniu wszczęcia. Dla wielu jednostek oznacza to obecnie prowadzenie postępowań nawet według pięciu różnych stanów prawnych.

W związku z powyższym, coraz częściej pojawiają się wątpliwości o charakterze interpretacyjnym i praktycznym co do możliwości i ewentualnego trybu zakończenia takich postępowań, nierzadko wszczętych kilka lub nawet kilkanaście lat temu.

Zgodnie z art. 1 u.s.t. w polskim porządku prawnym funkcjonują jedynie dwa stopnie naukowe, tj. stopień naukowy doktora oraz stopień naukowy doktora habilitowanego, a szczegółowy tryb postępowania w sprawie nadawania



tych stopni reguluje obecnie rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności.

Ze względu na dalsze rozważania dotyczące form i trybów zakończenia postępowań, nie bez konsekwencji pozostaje treść art. 29 ust. 1, zgodnie z którą w postępowaniach w sprawie nadania stopni naukowych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., natomiast do zaskarżania decyzji wydanych w tych postępowaniach stosuje się przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

Zagadnienie odpowiedniego stosowania k.p.a. w postępowaniach było już wielokrotnie omawiane w doktrynie i judykaturze, zatem dla rozważań przyjęto, iż zagadnienie to należy rozumieć jako posiłkowe zastosowanie przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych przez u.s.t., przy jednoczesnym założeniu, że część z tych przepisów k.p.a. zostanie zastosowana bezpośrednio lub zostanie przystosowana do warunków określonych specyfiką postępowania awansowego, a część nie będzie miała w ogóle zastosowania<sup>1</sup>.

Obowiązujące regulacje obejmujące przeprowadzanie przewodów doktorskich wskazują na szereg sytuacji, w których przewód winien być zakończony w sposób negatywny dla kandydata do stopnia, czyli bez nadania stopnia. Sytuacje te podzielić można ze względu na podstawy ich zaistnienia, tj. zakończenie przewodu ze względów formalnych oraz zakończenie przewodu ze względów merytorycznych. W zakresie przyczyn formalnych wskazać można spełnienie przesłanek do zamknięcia przewodu (art. 14 ust. 4 u.s.t.) oraz umorzenie postępowania (art. 105 k.p.a.). Do przyczyn merytorycznych zaliczyć należy przede wszystkim odmowę nadania stopnia doktora (art. 14 ust. 2 pkt 5 u.s.t.), nieprzyjęcie rozprawy i niedopuszczenie jej do publicznej obrony (art. 14 ust. 2 pkt 3 u.s.t.) lub też nieprzyjęcie publicznej obrony rozprawy doktorskiej (art. 14 ust. 2 pkt 4 u.s.t.).

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, ZNSA 2011, nr 6, s. 19.

## I. Zakończenie przewodu ze względów merytorycznych

Przewód doktorski to usystematyzowany i logiczny ciąg czynności zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora. Obecnie u.s.t. w art. 14 ust. 2 określa główne czynności w przewodzie, które powinny zostać zakończone odpowiednimi uchwałami w przedmiocie<sup>2</sup>:

1. wszczęcia przewodu doktorskiego i wyznaczenia promotora oraz promotora pomocniczego (w przypadku jego udziału w przewodzie);
2. wyznaczenia recenzentów;
3. przyjęcia rozprawy i dopuszczenia jej do publicznej obrony;
4. przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej;
5. nadania stopnia.

Podjęcie ostatniej (pkt 5) uchwały kończy zatem przewód doktorski w jego typowym kształcie. Warto nadmienić, że z punktu widzenia konstrukcji prawnej uchwała w przedmiocie nadania stopnia naukowego doktora oraz uchwały ją poprzedzające można utożsamiać z decyzją administracyjną, gdyż wykazują one w dużej mierze te same cechy<sup>3</sup>.

Mimo iż wszystkie wskazane w art. 14 ust. 2 u.s.t. uchwały są równie istotne dla powodzenia całego przewodu doktorskiego, to z punktu widzenia celu niniejszego opracowania praktyka prowadzenia przewodów doktorskich nakazuje skupić się przede wszystkim na uchwałach wskazanych w pkt 3–5, gdyż to one w rzeczywistości opierają się na aspektach merytorycznych rozprawy przedłożonej przez kandydata do stopnia i samej osoby kandydata<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Szerzej zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 750/11, CBOSA. Na marginesie warto nadmienić, że ustawodawca w odniesieniu do przedmiotowych uchwał stosuje zamiennie pojęcia „w przedmiocie” (art. 14 ust. 2 u.s.t.) i „w sprawie” (art. 14 ust. 5 u.s.t. oraz m.in. § 7 rozporządzenia MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności), jednakże z punktu widzenia znaczeniowego pojęcia te można uznać za tożsame.

<sup>3</sup> Zob. szerzej M. Bogusz, *Charakter prawny uchwał rady wydziału w przewodzie doktorskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33, s. 77–78.

<sup>4</sup> Temat niniejszego opracowania to zakończenie przewodu, a niemożliwe jest zamknięcie przewodu w wyniku niepodjęcia lub podjęcia negatywnej uchwały wskazanej w pkt 1, czyli zamknięcie przewodu, który nie został formalnie wszczęty. Kolejno uchwała ws. wyznaczenia recenzentów (pkt 2) nie odnosi się w sposób merytoryczny do samego kandydata i wielokrotnie kandydat do stopnia nie ma na tę uchwałę realnego wpływu.

Podstawowe wątpliwości budzi w praktyce właściwe zastosowanie art. 14 ust. 2 pkt 3–5 u.s.t., gdyż zarówno u.s.t., jak i rozporządzenie MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności nie regulują precyzyjnie postępowania w przypadku, w którym rada naukowa jednostki odmawia przyjęcia rozprawy, przyjęcia obrony lub nadania stopnia naukowego doktora. Art. 14 ust. 2 u.s.t. określa katalog kluczowych uchwał, które w ramach przewodu podejmuje rada naukowa jednostki prowadzącej ten przewód<sup>5</sup>. Jawi się zatem wątpliwość, czy w przypadku nieuzyskania wymaganej większości głosów za przyjęciem którejkolwiek uchwały wskazanej w pkt 3–5<sup>6</sup> należy podjąć kolejne głosowanie „negatywne”, np. za odmową nadania stopnia, czy też przyjmując, że wobec braku wymaganej większości rozstrzygnięto sprawę automatycznie w negatywny sposób<sup>7</sup>.

Jak pokazuje praktyka orzecznicza, wyrażenie „w przedmiocie” może być stosowane zamiennie z wyrażeniem „w zakresie” lub „w sprawie”<sup>8</sup>. Wykorzystanie tego sformułowania w języku prawnym oznacza zatem, że przepis narzuca w sposób sztywny tezy podejmowanej uchwały, jak np. w przypadku art. 18a ust. 11 zd. 2 u.s.t., który wskazuje na możliwość podjęcia wyłącznie uchwały o nadaniu stopnia lub uchwały o odmowie nadania stopnia<sup>9</sup>. Wręcz przeciwnie – daje możliwość przeprowadzenia głosowania kształtującego rozstrzygnięcie ostateczne, tj. wpływającego na jego ostateczne brzmienie, a także w konsekwencji skutki prawne. Można zatem uznać, że sformułowanie „w przedmiocie nadania stopnia doktora” odnoszące się do podjęcia uchwały powinno być interpretowane jako głosowanie za nadaniem stopnia w przy-

<sup>5</sup> „Czynności przewodu doktorskiego kończą się uchwałami rady jednostki organizacyjnej w przedmiocie [...]”.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 20 u.s.t., dla podjęcia uchwał w przewodzie doktorskim wskazanych w art. 14 ust. 2 u.s.t. wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów oddanych w tajnym głosowaniu przy *quorum* stanowiącym co najmniej połowę ogólnej liczby osób uprawnionych do głosowania.

<sup>7</sup> Dla przejrzystości tekstu rozważania w dalszej części będą opierać się na przykładzie uchwały w przedmiocie nadania stopnia doktora.

<sup>8</sup> Jednak zgodnie z brzmieniem definicji zawartej w *Słowniku poprawnej polszczyzny PWN* sformułowanie „w przedmiocie czegoś” jest niepoprawne. Ze względów językowych sugeruje się używanie wyrażenia „w sprawie”. Zob. *Przedmiot*, [w:] *Słownik poprawnej polszczyzny PWN*, oprac. L. Drabik, E. Sobol, Warszawa 2011, s. 619–620.

<sup>9</sup> O błędnym zastosowaniu wyrażenia „lub” zob. szerzej H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 89.

padku oddania głosu „za” uchwałą oraz głosowanie za odmową nadania stopnia w przypadku oddania głosu „przeciw” lub głosu wstrzymującego.

Za powyższą interpretacją przemawiają także glosy doktryny<sup>10</sup> i judykatury, m.in. w wyroku z dnia 16 lutego 2010 r.<sup>11</sup> NSA wskazał na brak konieczności głosowania nad „uchwałą negatywną” w razie braku wymaganej większości głosów „za”. Ponadto NSA słusznie podkreślił, że podjęcie przez radę jednostki dodatkowej uchwały o odmowie nadania stopnia wykraczałoby poza katalog uchwał określony w art. 14 ust. 2 u.s.t., który to nie przyznaje radzie jednostki uprawnienia do podjęcia takiej uchwały<sup>12</sup>.

Konkludując, w przypadkach: odmowy przyjęcia rozprawy i dopuszczenia jej do publicznej obrony; odmowy przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej; odmowy nadania stopnia naukowego doktora – zastosowanie powinien mieć uproszczony system podejmowania uchwały kończącej przewód, oparty przede wszystkim na głosowaniu kształtującym rozstrzygnięcie. Jeśli w ramach tego głosowania wynik byłby „negatywny” – np. nieuzyskanie wymaganej większości głosów opowiadających się za nadaniem stopnia – oznaczałoby to automatycznie wyrażenie przeciwnej woli organu (odmowa nadania stopnia przez radę jednostki) wraz z wiążącymi się z tym skutkami prawnymi, bez potrzeby podejmowania kolejnej, odrębnej uchwały o odmowie nadania, jak to się odbywa w przypadku stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Analiza obowiązujących przepisów pozwala również na wniosek, że dopuszczalna jest także konstrukcja głosowania w taki sposób, aby osoby uprawnione do głosowania mogły wprost głosować za konkretnym rozstrzygnięciem, np. za nadaniem stopnia (odpowiednik głosu „za”), za odmową jego nadania (odpowiednik głosu „przeciw”) lub wstrzymać się od głosu. W takim przypadku uzyskanie stopnia naukowego doktora możliwe będzie wyłącznie przy przewadze głosów za nadaniem stopnia wobec łącznej liczby głosów wstrzymujących i za odmową nadania stopnia<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Sygn. akt I OSK 1325/09, CBOSA.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 539/08; wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 847/05.

Kolejne wątpliwości budzi kwestia skutków podjęcia odmownych uchwał w sprawach odmowy przyjęcia rozprawy i dopuszczenia jej do publicznej obrony, odmowy przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej albo odmowy nadania stopnia naukowego doktora. O ile z punktu widzenia ścieżki odwoławczej, uregulowanej głównie w art. 21 u.s.t., zagadnienie to nie budzi większych kontrowersji, tak uprawomocnienie się tych uchwał w praktyce bywa różnie interpretowane w odniesieniu do kwestii samego zakończenia postępowania. Stosunkowo często bowiem w dyskusjach pojawia się pogląd, zgodnie z którym wyłącznie prawomocna uchwała o odmowie nadania stopnia definitywnie kończy przewód doktorski, natomiast w przypadku pozostałych uchwał negatywnych kandydat ma jeszcze możliwość działania i poprawy swojej sytuacji, np. poprzez poprawienie rozprawy doktorskiej lub też lepsze przygotowanie się do jej publicznej obrony.

Z przytoczonym wyżej stanowiskiem nie można się zgodzić. Każda bowiem negatywna i prawomocna uchwała, o której mowa w art. 14 ust. 2 pkt 2–5 u.s.t., podjęta w ramach przewodu doktorskiego, będzie skutkowałą zakończeniem przewodu doktorskiego, zarówno w aspekcie formalnym, jak i merytorycznym. Przemawia za tym przede wszystkim charakter prawny zarówno samego przewodu doktorskiego, jak i uchwał kończących poszczególne czynności w przewodzie, których sekwencyjność podkreślano wielokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przyjęcie jakiegokolwiek uchwały negatywnej przez radę jednostki, zwłaszcza w zakresie pkt 3–5, oznacza, że kandydat nie spełnia odpowiednich wymogów do nadania stopnia naukowego doktora, tj. wymogów ustawowych lub merytorycznych. Przerwanie toku czynności w przewodzie przez prawomocną uchwałę negatywną uniemożliwia zatem podjęcie kolejnych kroków przewodu<sup>14</sup>, które uzależnione są od podjęcia pozytywnych uchwał poprzedzających.

Warte przytoczenia i podzielenia w tym zakresie jest również stanowisko, które przedstawił M. Bogusz, podnosząc, że uchwała w sprawie nadania

---

<sup>14</sup> Wyjątkiem w tym przypadku jest prawomocna uchwała w przedmiocie nadania stopnia doktora, która w każdym przypadku kończy przewód doktorski.

stopnia naukowego doktora nosi modelowe cechy decyzji administracyjnej<sup>15</sup>. Uzupełnienia jednak wymaga fakt, iż te same cechy decyzji administracyjnej odnieść można również do pozostałych uchwał z katalogu określonego w art. 14 ust. 2 u.s.t. Z procesowego punktu widzenia oznacza to zatem, że negatywne uchwały w przewodzie doktorskim mogą być utożsamiane z decyzjami kończącymi postępowanie, które rozstrzygają o istocie sprawy.

## II. Zakończenie przewodu z przyczyn formalnych

W uzupełnieniu do wskazanych w poprzedniej części form zakończenia przewodu doktorskiego ze względów merytorycznych, w obowiązujących przepisach istnieje także możliwość zakończenia przewodu wyłącznie na podstawie przesłanek formalno-prawnych. W odróżnieniu jednak od poprzedniego rodzaju przesłanek w tym przypadku podstawa prawna może wynikać zarówno z u.s.t. (zamknięcie przewodu), jak i z k.p.a. (umorzenie postępowania).

Zastosowanie trybu zamknięcia przewodu doktorskiego zostało uregulowane wyłącznie w art. 14 ust. 4 u.s.t., w którym określone zostały dwie przesłanki zamknięcia przewodu, tj. nieprzystąpienie do egzaminów doktorskich w wyznaczonym terminie lub nieprzedstawienie rozprawy doktorskiej w wyznaczonym terminie. Brak jest podstaw, aby inne rozstrzygnięcia kończące przewód doktorski uznać za formy zamknięcia przewodu w rozumieniu art. 14 ust. 4 u.s.t.<sup>16</sup>, w szczególności formy zakończenia przewodu ze względów merytorycznych. Przemawia za tym przede wszystkim odmienny charakter prawny rozstrzygnięć wydawanych na podstawie art. 14 ust. 2 oraz art. 14 ust. 4 u.s.t., a w szczególności tryb ewentualnej weryfikacji tych rozstrzygnięć. Ze ścieżki odwoławczej kandydat do stopnia może skorzystać na gruncie u.s.t. wyłącznie w odniesieniu do uchwał wydanych na podstawie art. 14 ust. 2. Nie oznacza to jednak, że w przypadku uchwał w sprawie zamknięcia przewodu doktorskiego weryfikacja sądowa jest niemożliwa. Przeczy temu m.in. orzecznictwo<sup>17</sup>, w którym wprost potwierdzono prawidłowość postę-

<sup>15</sup> M. Bogusz, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 77.

<sup>16</sup> Odmiennie na ten temat wypowiedział się J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 21.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt. IV SA/Po 942/09, CBOSA.

powania opartego na wezwaniu rady jednostki do usunięcia naruszenia prawa i późniejszym złożeniu skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 3 § 3 p.p.s.a. Pogląd ten znalazł również aprobatę w doktrynie<sup>18</sup>.

Odnosząc się do samych przesłanek zamknięcia przewodu doktorskiego, jak wspomniano wyżej, art. 14 ust. 4 u.s.t. określa katalog zamknięty, składający się wyłącznie z dwóch przesłanek. Obie dotyczą bezpośrednio terminów w przewodzie doktorskim. Dodać jednak należy, że pozostałe przepisy zarówno u.s.t., k.p.a., jak i rozporządzenia MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności kwestię terminów w przewodzie doktorskim regulują wyłącznie w minimalnym zakresie, co nie sprzyja sprawnemu przeprowadzaniu procedur awansowych.

W ramach pierwszej z przesłanek wyznaczenie terminów egzaminów doktorskich zostało częściowo uregulowane w § 4 ust. 2 rozporządzenia MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności, zgodnie z którym terminy egzaminów doktorskich ustala przewodniczący rady jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski w porozumieniu z komisjami egzaminacyjnymi<sup>19</sup>. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 4, w przypadku niezdania jednego z egzaminów doktorskich rada jednostki organizacyjnej przeprowadzającej przewód doktorski, na wniosek kandydata, może wyrazić zgodę na powtórne zdawanie tego egzaminu, nie wcześniej jednak niż po upływie trzech miesięcy od dnia przystąpienia do tego egzaminu po raz pierwszy i nie więcej niż raz.

Ze względu na powyższe, nie budzi większych wątpliwości kwestia ustalenia terminów, w których kandydat do stopnia doktora jest lub był zobowiązany do przystąpienia do wyznaczonych egzaminów. Należy jednak zwrócić uwagę na sformułowanie, którym posłużył się ustawodawca: przesłanka mówi o nieprzystąpieniu do egzaminu, co zdecydowanie należy odróżnić od

<sup>18</sup> Zob. szerzej P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 313 i nn.

<sup>19</sup> Obecnie przepisy przewidują wyłącznie trzy rodzaje komisji przeprowadzających egzaminy doktorskie, spośród których komisje egzaminacyjne w zakresie tzw. dyscypliny podstawowej i dodatkowej są obligatoryjne, natomiast komisja egzaminacyjna w zakresie nowożytnego języka obcego może nie zostać powołana w przypadku dysponowania przez kandydata odpowiednim certyfikatem poświadczającym znajomość nowożytnego języka obcego.

niezaliczenia tegoż. O sposobie działania w przypadku niezaliczenia przez kandydata wymaganych egzaminów przepisy milczą.

W powyższym przypadku najwłaściwszym trybem postępowania wydaje się umorzenie przewodu doktorskiego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Za trafnością tego rozwiązania przemawia przede wszystkim fakt, iż w przypadku stopnia doktora<sup>20</sup> ustawodawca określił formalne warunki jego nadania, określone w art. 12 ust. 1 u.s.t., wśród których znalazł się wymóg zdania egzaminów doktorskich w zakresie określonym przez radę jednostki organizacyjnej (art. 12 ust. 1 pkt 3 u.s.t.). Na kanwie analizowanego przypadku niezaliczenie więcej niż jednego egzaminu doktorskiego (z uwzględnieniem egzaminu poprawkowego) oznacza, że w danym przewodzie doktorskim spełnienie przesłanki określonej w art. 12 ust. 1 pkt 2 lub 4 u.s.t. staje się obiektywnie niemożliwe, co w konsekwencji powoduje bezprzedmiotowość postępowania. Rada jednostki winna zatem obligatoryjnie umorzyć taki przewód doktorski.

Drugą ze wskazanych przesłanek zamknięcia przewodu doktorskiego wskazanych w art. 14 ust. 4 u.s.t. jest nieprzedstawienie rozprawy doktorskiej w wyznaczonym terminie. W tym zakresie zarówno przepisy u.s.t., jak i rozporządzenia MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności nie wskazują na jakiegokolwiek zasady postępowania. Potwierdza to także obserwowana praktyka prowadzenia przewodów doktorskich, w ramach której w jednostkach uprawnionych nawet od kilkunastu lat funkcjonują wszczęte przewody, co do których wiadomo, że nie zostaną nigdy zakończone. Z jednej strony mimo złożonych egzaminów doktorskich kandydat nie przedstawił rozprawy doktorskiej przy jednoczesnym braku wyznaczenia jakiegokolwiek terminu do złożenia rozprawy, natomiast z drugiej strony brak jest kontaktu z kandydatem do stopnia, co umożliwiłoby podjęcie działań związanych z ewentualnym umorzeniem przewodu. W takiej sytuacji przewód doktorski pozostaje niejako w zawieszeniu, pozornie bez prawnej możliwości uregulowania jego statusu prawnego.

---

<sup>20</sup> Odmienne niż w przypadku stopnia doktora habilitowanego, dla którego określono wyłącznie wymogi wszczęcia postępowania habilitacyjnego, co stanowi dużą lukę w obowiązujących regulacjach postępowania awansu naukowego.



W tym miejscu należy wskazać, że jednostki prowadzące przewody doktorskie mają trzy możliwości zachowania się względem kwestii terminów składania rozpraw doktorskich, tj.:

1. pozostawienie *status quo* i tym samym bezterminowości otwarcia przewodów doktorskich;
2. ustalenie w drodze uchwały terminu na przedstawienie rozprawy doktorskiej odnoszącego się do wszystkich przewodów doktorskich prowadzonych w jednostce;
3. indywidualne określenie terminu do złożenia rozprawy doktorskiej każdorazowo w uchwale o wszczęciu przewodu doktorskiego.

Skutki pierwszego zachowania, tj. braku działania, z punktu widzenia zamknięcia nierokujących przewodów zdają się oczywiste i oznaczają realny brak możliwości zastosowania przesłanki dotyczącej nieprzedstawienia rozprawy w terminie. Jednocześnie oznacza to, że w przypadku nadzwyczajnego podjęcia przewodu przez kandydata po wielu latach jednostka najprawdopodobniej będzie zobowiązana przeprowadzić przewód według stanu prawnego obowiązującego w dniu wszczęcia przewodu<sup>21</sup>, co może nastęrczać dodatkowych trudności i wątpliwości.

Skutki pozostałych dwóch działań będą odwrotne niż w przypadku pkt 1. W zależności od formy porządkują one bowiem kwestie organizacyjne związane z przewodami prowadzonymi w jednostce oraz pozwalają na sprawne procedowanie, w tym także procedowanie nad zamykaniem przewodów, które z jakichś przyczyn utknęły w martwym punkcie. Wskazać w tym miejscu należy, że warto, aby przyjęte w tym zakresie regulacje były kompletne i uwzględniały mimo wszystko możliwość przedłużania terminu do złożenia rozprawy, np. ze względu na urlop macierzyński czy też przedłużające się badania naukowe. Z praktycznego punktu widzenia wydaje się także, że najbardziej korzystną formą rozwiązania kwestii terminów będzie przyjęcie uchwały jednolitej

---

<sup>21</sup> Dotychczasowa praktyka legislacyjna opiera się na podtrzymywaniu tej zasady w ramach wszystkich nowelizacji i można przewidywać, że będzie ona podtrzymywana przy kolejnych pracach nowelizacyjnych.

w skali jednostki, która w kompleksowy sposób określać będzie zasady prowadzenia przewodów doktorskich<sup>22</sup>.

Wspomnieć w tym miejscu warto, iż w zakresie istnienia wyłącznie dwóch przesłanek do zamknięcia przewodu doktorskiego odmienne stanowisko w tej sprawie zajął P. Dańczak, który wskazuje na istnienie trzeciej przesłanki, niewyrażonej *expressis verbis* w samej u.s.t., tj. możliwości zamknięcia przewodu doktorskiego na wniosek kandydata do stopnia, który nie jest już zainteresowany kontynuacją przewodu i ubieganiem się o nadanie stopnia<sup>23</sup>. Stanowisko to wydaje się jednak nietrafne. Należy bowiem zważyć na fakt, iż z uwagi na wnioskowy charakter postępowań awansowych przedmiotowość tych postępowań uzależniona jest przede wszystkim od woli wnioskodawcy. Oznacza to zatem, że w przypadku gdy woli tej zabraknie, niezależnie od rzeczywistych przyczyn, zaistnieje zjawisko bezprzedmiotowości względnej, odnoszonej do treści żądania strony, które było podstawą wszczęcia postępowania<sup>24</sup>. Z tego względu wydaje się zatem, że w przypadku złożenia przez kandydata wniosku o zamknięcie przewodu organ winien uznać, iż jest to w rzeczywistości wniosek o umorzenie przewodu doktorskiego w trybie art. 105 § 2 k.p.a. Przyjęcie możliwości zamknięcia przewodu w innym trybie i przy niespełnieniu chociaż jednej z przesłanek określonych w art. 14 ust. 4 u.s.t. oznaczałoby wówczas działanie rażąco naruszające prawo obarczone wadą kwalifikowaną, możliwą do wzruszenia na gruncie art. 156 k.p.a.

Z uwagi na administracyjny charakter postępowania awansowego oraz odpowiednie stosowanie k.p.a., poza zamknięciem przewodu doktorskiego, należy mieć również na względzie możliwość zakończenia przewodu doktorskiego na podstawie regulacji kodeksowych, tj. w trybie umorzenia postępowania. W tym zakresie praktyka wykazuje, że umorzenie przewodu doktorskiego przyjmuje obydwie formy przewidziane przez k.p.a., tj. umorzenia

<sup>22</sup> Możliwość uregulowania określonych specyficznych cech i warunków organizacyjnych przewodów doktorskich wynika tutaj przede wszystkim z autonomii jednostki w zakresie, w jakim regulacje te nie będą sprzeczne z przepisami obowiązującego prawa. Ponadto, na możliwość dodatkowego uregulowania pewnych zagadnień w przewodach wskazuje chociażby art. 12 ust. 1 pkt 2 odnoszący się do zakresu egzaminów doktorskich.

<sup>23</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 314.

<sup>24</sup> Zob. szerzej wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1401/04, CBOSA.

obligatoryjnego w trybie art. 105 § 1 k.p.a. oraz umorzenia fakultatywnego w trybie art. 105 § 2 k.p.a.

Rzeczywisty wybór właściwego trybu postępowania podyktowany będzie zaistnieniem odpowiedniej przesłanki. Pierwszy tryb, czyli tzw. obligatoryjne umorzenie postępowania w trybie art. 105 § 1 k.p.a., będzie miał zastosowanie w każdym przypadku, w którym przewód doktorski z jakiegoś powodu stał się bezprzedmiotowy. Do typowych przyczyn zaliczyć tutaj można okoliczności takie jak śmierć kandydata do stopnia, uchylene przepisów w zakresie przewodów doktorskich (hipotetyczna likwidacja stopnia naukowego doktora) lub też cofnięcie wniosku o wszczęcie przewodu doktorskiego przez kandydata. W takiej sytuacji można mówić o tzw. przesłance subiektywnej<sup>25</sup>. Natomiast drugi tryb umorzenia, czyli umorzenie fakultatywne w trybie art. 105 § 2 k.p.a., będzie miał zastosowanie w sytuacji, kiedy strona postępowania z jakichś przyczyn straci zainteresowanie wynikiem postępowania (kandydat do stopnia naukowego doktora straci zainteresowanie uzyskaniem tego stopnia) i złoży wniosek o umorzenie postępowania. W takiej sytuacji również można mówić o zaistnieniu przesłanki o charakterze subiektywnym.

O ile przesłanki obiektywne nie budzą w praktyce większych kontrowersji i wątpliwości, tak przesłanki subiektywne często nie są we właściwy sposób interpretowane przez jednostki prowadzące przewody, a tym samym prowadzą do błędnego wyboru jednego z trybów art. 105 k.p.a. Problem wynika przede wszystkim z utożsamiania wycofania wniosku przez kandydata do stopnia ze złożeniem wniosku o umorzenie przewodu. Oba działania wykazują dalekie podobieństwo, które przede wszystkim sprowadza się do aktywności strony postępowania, czyli kandydata do nadania stopnia naukowego, oraz ostatecznie do niemalże identycznego skutku w postaci umorzenia postępowania, czyli *de facto* jego zakończenia.

Wycofanie wniosku o wszczęcie przewodu doktorskiego<sup>26</sup> przez kandydata do stopnia może przyjąć formę oświadczenia złożonego na piśmie lub

<sup>25</sup> Zob. szerzej G. Łaszczycza, *Art. 105*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, LEX, [online:] <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587235619/85041> [dostęp: 3.01.2017].

<sup>26</sup> Dalej: wniosek.

ustnie. W przypadku formy ustnej oświadczenia wymagane jest utrwalenie go w formie protokołu w myśl zasady pisemności.

Niezależnie od formy, kluczowa jest treść samego oświadczenia, z której wprost musi wynikać wola wycofania wniosku. Tylko wówczas bowiem może zostać zastosowane umorzenie przewodu w trybie art. 105 § 1 k.p.a. Za wykorzystaniem tego trybu przemawia kilka względów. Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że postępowania z zakresu awansu naukowego, w tym także przewody doktorskie, są postępowaniami wszczynanymi na wniosek. Jak słusznie wskazała M. Sieniuc, taka konstrukcja procedury implikuje jednocześnie zasadę rozporządzalności, zgodnie z którą przyznanie stronie wyłączności uprawnienia do wszczęcia postępowania daje jej również prawo do wycofania takiego wniosku<sup>27</sup>. M. Sieniuc przyjęła, że uprawnienie do cofnięcia wniosku wynika z regulacji u.s.t. oraz art. 105 § 2 k.p.a. Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić. Zwrócenia szczególnej uwagi wymaga bowiem istota samego wniosku w postępowaniu awansowym. Wniosek ten jest konstytutywnym elementem sprawy administracyjnej w przedmiocie nadania stopnia naukowego. *A contrario* brak wniosku oznacza, że sprawa administracyjna (tu przewód doktorski) nie może zaistnieć z powodu braku jednego z fundamentalnych elementów przewodu doktorskiego, wyznaczonych przepisami prawa. Zgodzić się zatem należy z tezą wyroku NSA w Warszawie z dnia 9 marca 2012 r., że cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego jest równoznaczne z brakiem żądania uprawnionego podmiotu do rozpoznania konkretnej sprawy administracyjnej, co oznacza, że przedmiot postępowania, oznaczony we wniosku, przestaje istnieć<sup>28</sup>.

W związku z powyższym wycofanie wniosku przez kandydata do stopnia naukowego doktora wiąże radę jednostki prowadzącej przewód i obliguje ją każdorazowo do umorzenia przewodu doktorskiego na podstawie art. 105 § 1

<sup>27</sup> B. Adamiak, *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1981, nr 595, Przegląd Prawa i Administracji XVI, s. 54–55, cyt. za: M. Sieniuc, *Cofnięcie wniosku w sprawie nadania stopnia naukowego a klauzula interesu społecznego w świetle ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki*, ZNSA 2014, nr 6, s. 75.

<sup>28</sup> Sygn. akt I OSK 394/11, CBOSA. Szerzej zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2463/10, CBOSA.

k.p.a. Wycofanie wniosku oznacza bowiem, że przewód doktorski jako postępowanie stał się bezprzedmiotowy.

Całkowicie odmienne stanowisko w tej sprawie zaprezentowała M. Sieniuc, jednakże nie może być ono zaakceptowane. Błędne jest bowiem utożsamienie oświadczenia o wycofaniu wniosku z żądaniem umorzenia postępowania<sup>29</sup>. Wycofanie wniosku ma charakter bezwzględny i niezależnie od woli organu musi prowadzić do umorzenia postępowania. Żądanie umorzenia natomiast ma charakter względny i – choć w ograniczonym stopniu – wiąże się z możliwością odmowy przez organ na zasadach określonych w art. 105 § 2 k.p.a.

Jak wskazano wcześniej, to właśnie treść oświadczenia odgrywa kluczową rolę w kwestii dotyczącej umorzenia postępowania głównego, tj. przewodu doktorskiego. Tylko w przypadku, gdy strona wnosi żądanie o umorzenie postępowania<sup>30</sup>, możliwe jest zastosowanie trybu określonego w art. 105 § 2 k.p.a. W tym trybie podjęcie decyzji przez radę jednostki prowadzącej przewód sprowadza się do zbadania, czy umorzenie takie nie będzie sprzeczne z interesem społecznym<sup>31</sup>, co nakazywałoby wydanie decyzji o odmowie umorzenia postępowania. Zagadnienie to nabrało szczególnego wymiaru i znaczenia praktycznego po 1 października 2011 r., kiedy to znowelizowane zostały w szczególności zasady prowadzenia postępowań habilitacyjnych. Od tamtej pory znacznie wzrosła liczba prób umorzenia postępowania przez kandydatów, którzy otrzymali m.in. negatywne recenzje dotyczące prac lub dorobku. Prawdopodobnie jednak ze względu na niską świadomość prawną, zainteresowani wielokrotnie kierowali do rad prowadzących postępowania właśnie wnioski o umorzenie postępowania, które nakazują przeprowadzenie postępowania umorzeniowego w trybie art. 105 § 2 k.p.a. Dla rad jednostek prowadzących postępowania awansowe oznacza to zmierzenie się z trudnym zagadnieniem ochrony interesu społecznego, niesprzeczność z interesem spo-

<sup>29</sup> M. Sieniuc, *Cofnięcie wniosku...*, op. cit., s. 75.

<sup>30</sup> W rzeczywistości oświadczenie może być zatytułowane różnorodnie, jak np. żądanie, wniosek, prośba, podanie, itp. Kluczowa jest w tym przypadku intencja wnoszącego zmierzająca – świadomie lub nieświadomie – do poddania się woli organu w zakresie umorzenia przewodu doktorskiego.

<sup>31</sup> Przewód doktorski jest typowym postępowaniem jednoosobowym, tj. występuje w nim tylko jedna strona. Z tego też powodu nie ma innych stron uprawnionych do wniesienia sprzeciwu w stosunku do żądania o umorzenie przewodu.

lęcznym jest bowiem w omawianym przypadku warunkiem *sine qua non* umorzenia postępowania awansowego.

Zagadnienie interesu społecznego w kontekście procedur awansu naukowego doczekało się do tej pory tylko jednego pełnego opracowania, którego dokonała cytowana już M. Sieniuc. O ile przyjęte założenie teże, dotyczące równoważności wycofania wniosku z żądaniem umorzenia postępowania, nie znalazło aprobaty, o tyle zgodzić się należy z linią argumentacyjną, przemawiającą za uznaniem umorzenia postępowania awansowego, w którym kandydat do stopnia uzyskał negatywne recenzje, jako sprzecznego z interesem społecznym<sup>32</sup>. Mimo obowiązku indywidualnej analizy każdej sprawy w rzeczywistości przyjąć można, że omówione przez M. Sieniuc zachowanie stanowi jedyny przypadek, w którym rada jednostki powinna odmówić umorzenia postępowania awansowego w trybie art. 105 § 2 k.p.a. W pozostałych przypadkach co do zasady postępowanie winno być umorzone.

### Podsumowanie

Zakończenie przewodu doktorskiego bez nadania stopnia przyjmuje różne formy, których podstawy można doszukiwać się zarówno w przesłankach o charakterze merytorycznym, jak i niemerytorycznym (formalno-prawnym).

Obowiązujące przepisy regulujące szczegółowo zasady przeprowadzania przewodów doktorskich, mimo wielokrotnych nowelizacji, w dalszym ciągu pozostają wysoce niedoskonale, przede wszystkim pod względem jakości legislacyjnej. Bardzo duża część materii proceduralnej pozostała nieuregulowana w przepisach u.s.t. i rozporządzenia MNiSW z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności, natomiast istniejące regulacje nierzadko budzą szereg wątpliwości, szczególnie w procesie ich rzeczywistego zastosowania. Z tego względu postulowane *de lege ferenda* jest gruntowne przemodelowanie obowiązujących przepisów i doprecyzowanie zagadnień, które utrudniają obecnie sprawne prowadzenie postępowań awansowych. Szczególną uwagę należałoby zwrócić na zagadnienia o charakterze *stricte* formalnym, które na styku u.s.t. i k.p.a. powodują więcej problemów niż korzyści.

<sup>32</sup> M. Sieniuc, *Cofnięcie wniosku...*, op. cit., s. 77 i nn.



**KS. PROF. SŁAWOMIR FUNDOWICZ, DR JERZY PARCHOMIUK**  
(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

## **Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego**

### **Wprowadzenie**

Weryfikacja ostatecznych decyzji administracyjnych w tzw. trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego stanowi wyraz dążenia do wyważenia dwóch wartości: z jednej strony bezpieczeństwa prawnego i stabilności obrotu prawnego, w których zakorzeniona jest zasada trwałości decyzji administracyjnych, z drugiej zaś zasady praworządności, z której płynie wymóg, aby w obrocie prawnym nie pozostawała żadna decyzja sprzeczna z przepisami prawa.

Weryfikacji w trybach nadzwyczajnych podlegają również decyzje wydawane w sprawach nadawania stopni i tytułów naukowych.

Analizę szczegółowych problemów weryfikacji decyzji w sprawach awansów naukowych determinuje zasada odpowiedniego zastosowania w tych sprawach przepisów k.p.a., wyrażona w art. 29 ust. 1 u.s.t. Dostosowanie ogólnych reguł procedury administracyjnej do spraw dotyczących awansów naukowych jest w praktyce niezwykle trudne, z uwagi na specyfikę organów wydających decyzję oraz szczególny przedmiot postępowania rzutujący bezpośrednio na tryb czynności procesowych i uprawnień stron.

Specyfikę postępowań w sprawach stopni naukowych i tytułu naukowego podkreśla się w literaturze przedmiotu i orzecznictwie. Nie jest to typowe postępowanie administracyjne, a przepisy k.p.a. mają ograniczone zastosowanie, ponieważ stosuje się je posiłkowo, a zatem przepisy k.p.a. jedynie dopełniają już istniejącą w ustawie i aktach wykonawczych regulację czynności organów właściwych w sprawie<sup>1</sup>. Wskazane w art. 29 ust. 1 u.s.t. odpowiednie stoso-

---

<sup>1</sup> J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułów naukowych w zakresie sztuki a kontrola sądu administracyjnego w tych sprawach*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, red. J. Góral et al., Warszawa 2007, s. 164; J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, ZNSA 2011, nr 6, s. 18–19.



wanie oznacza niestosowanie przepisów k.p.a. w kwestiach uregulowanych w u.s.t., a wprost lub z modyfikacjami wynikającymi z charakteru sprawy w sytuacjach braku odrębnej regulacji<sup>2</sup>.

## **I. Podstawy prawne weryfikacji aktów nadania stopnia i tytułu naukowego**

Regulacja prawna instrumentów weryfikacji aktów nadania stopnia i tytułu naukowego podlegała istotnym zmianom. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na szerszą prezentację procesu ewolucji przepisów w tym zakresie.

Można jedynie zasygnalizować, że regulacje dotyczące weryfikacji nadanych stopni lub tytułów naukowych istniały już na gruncie ustawy z 1965 r., w postaci unieważnienia uchwały o nadaniu stopnia naukowego doktora lub doktora habilitowanego w razie stwierdzenia, że rozprawa doktorska lub habilitacyjna narusza w sposób istotny autorskie dobra osobiste innych osób (art. 24)<sup>3</sup>, oraz pozbawienia tytułu naukowego w razie skazania na karę więzienia za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek, bądź też wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, przewidzianej w u.s.w., ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk<sup>4</sup> i w ustawie z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych<sup>5</sup> (art. 32)<sup>6</sup>.

Na gruncie u.t.n. kwestia weryfikacji uchwał w sprawach awansów naukowych nie była odrębnie regulowana, wynikała z odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., a jedyną regulacją w tym zakresie było wskazanie Centralnej Komisji jako organu właściwego do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania (art. 29).

<sup>2</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, CBOSA; z dnia 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1661/06, CBOSA; z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 420/10, CBOSA; z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1774/14, CBOSA; z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1614/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2354/13, CBOSA.

<sup>3</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, że instytucję unieważnienia uchwały wprowadzono do ustawy dopiero w 1985 r., na mocy ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych (Dz.U. z 1985 r. Nr 36, poz. 168). Według ówczesnej systematyki ustawy instytucja unieważnienia uregulowana była w art. 11g ustawy.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 572.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993.

<sup>6</sup> W pierwotnym brzmieniu tę kwestię regulował art. 19. Należy jeszcze dodać, że ustawa przewidywała także utratę tytułu naukowego z mocy prawa w razie skazania na karę pozbawienia praw publicznych (art. 32 ust. 5, pierwotnie art. 19 ust. 5).

W aktualnym stanie prawnym, na gruncie ustawy z 2003 r., weryfikacja aktów wydawanych w sprawach naukowych obejmuje wznowienie postępowania (art. 145–145b k.p.a. w zw. z art. 29 ust. 1 i 2 u.s.t.), stwierdzenie nieważności aktu (art. 156 k.p.a. w zw. z art. 29 ust. 1 u.s.t.) oraz specyficzną, nieznaną ogólnej procedurze administracyjnej instytucję stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie nadania tytułu lub stopnia (art. 29a u.s.t.).

Ustawa wprowadziła dodatkową w stosunku do k.p.a. przesłankę wznowienia postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego, tj. ujawnienie okoliczności wskazujących na to, że stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce (art. 29 ust. 2 u.s.t.).

Brzmienie tej przesłanki wznowieniowej rodzi problem relacji w stosunku do przesłanki stwierdzenia nieważności postępowania awansowego, jeżeli w pracy stanowiącej podstawę nadania tytułu lub stopnia osoba ubiegająca się o tytuł lub stopień przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego (art. 29a u.s.t.). Językowa wykładnia tych przepisów skłania do wniosku, że w obydwu przypadkach podstawową sytuacją jest dopuszczenie się tzw. plagiatu (choć art. 29 ust. 2 ma z pewnością szersze zastosowanie). Aby zachować zasadę racjonalnego ustawodawcy, który nie tworzy norm nakładających się na siebie, wypada przyjąć, że w sytuacji, gdy plagiat dotyczy bezpośrednio pracy stanowiącej podstawę nadania stopnia lub tytułu naukowego, stosuje się procedurę stwierdzenia nieważności postępowania, natomiast gdy plagiat odnosi się do innych elementów dorobku naukowego, daje to podstawę do wznowienia postępowania<sup>7</sup>.

Omawiając podstawy wznowieniowe w nowej ustawie, należy zwrócić uwagę na obowiązujący od 2014 r.<sup>8</sup> art. 28 ust. 3a i 3b u.s.t. Jak wynika z tych regulacji, w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości naruszenia przez

<sup>7</sup> Podobnie E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawach stopni naukowych*, ZNSA 2011, nr 5, s. 57. Nie jest to jednak pogląd bezdyskusyjny. J. P. Tarno (*Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 31) wskazuje nie bez racji, że zakres hipotez obydwu norm jest zbieżny.

<sup>8</sup> Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198 z późn. zm.).

kandydata do tytułu profesora praw autorskich Prezydent RP może zwrócić się do Centralnej Komisji o dołączenie do wniosku opinii komisji do spraw etyki w nauce przy Polskiej Akademii Nauk. Jeżeli komisja wyda negatywną opinię (potwierdzi zarzuty plagiatu), Centralna Komisja wznawia postępowanie o nadanie tytułu profesora lub wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności postępowania o nadanie tytułu profesora.

Problematyczna jest kwestia skutków wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora. Od 1989 r.<sup>9</sup> nadanie tytułu profesora jest aktem Prezydenta RP. W związku z tym pojawia się problem weryfikacji postępowania, którego efektem końcowym jest akt stanowiący w istocie prerogatywę Prezydenta RP, niepodlegającą kontroli sądowej. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie tego problemu w postaci wprowadzenia zasady, w myśl której, w przypadku stwierdzenia nieważności postępowania o nadanie tytułu profesora albo uchylenia, w wyniku wznowienia postępowania, uchwały o przedstawieniu kandydata do tytułu profesora, osoba, której nadano tytuł profesora, traci prawo do posługiwania się tym tytułem (art. 29b u.s.t.). Jest to swoisty kompromis prawny, przyjęcie bowiem odmiennego rozwiązania prawnego, poprzez przyznanie Prezydentowi RP kompetencji do pozbawienia tytułu, prowadziłoby do konieczności poddania tego aktu sądowej kontroli, to zaś, jak zauważają H. Izdebski i J. M. Zieliński, czyniłoby z Prezydenta RP, mającego szczególny status w państwie, regularny organ administracji publicznej<sup>10</sup>.

## **II. Podstawy prawne wznowionego postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego**

Problem podstaw prawnych postępowania wznowieniowego wynika z faktu, że w wielu przypadkach – pomiędzy datą podjęcia uchwały o nadaniu stopnia lub tytułu naukowego przez radę właściwej jednostki organizacyjnej (oraz ewentualnym zatwierdzeniem przez Centralną Komisję, jeśli taki tryb był

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. zmieniająca ustawę o stopniach naukowych i innych tytułach naukowych (Dz.U. z 1989 r. Nr 34, poz. 183).

<sup>10</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 146–147.

wymagany) a wznowieniem postępowania – następowały zasadnicze zmiany przepisów prawnych określających przesłanki i procedurę nadania stopnia lub tytułu naukowego.

Za ugruntowane w orzecznictwie i doktrynie należy obecnie uznać stanowisko, w myśl którego postępowanie wznowieniowe, jako tzw. postępowanie nadzwyczajne, nie jest kontynuacją postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. Przedmiotem postępowania zwykłego jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie w przewidzianym prawem trybie i formie sprawy administracyjnej. Z kolei przedmiotem postępowania nadzwyczajnego (w tym wznowieniowego) jest przeprowadzenie kontroli prawidłowości decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. W ten sposób zapadła w tym trybie decyzja odnosi się jedynie w sposób pośredni do sprawy będącej przedmiotem postępowania. Oznacza to, że nie można mówić o tożsamości spraw rozpoznawanych w trybie zwyczajnym i w trybie nadzwyczajnym. Decyzja wydana w trybie nadzwyczajnym jest więc decyzją w nowej sprawie, choć niewątpliwie ściśle związanej ze sprawą pierwotną, rozstrzygniętą w decyzji wydanej w postępowaniu zwyczajnym<sup>11</sup>.

W związku z tym na gruncie przepisów k.p.a. o wznowieniu postępowania przyjmuje się, że do decyzji wydawanej w postępowaniu wznowieniowym stosuje się zasadniczo te przepisy prawa materialnego obowiązujące w dacie wydania nowej decyzji, a nie przepisy obowiązujące w dacie wydania pierwotnej, zakwestionowanej decyzji<sup>12</sup>.

Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do spraw wznowienia postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego.

<sup>11</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 531; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2301/12, CBOSA.

<sup>12</sup> Por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1984 r., sygn. akt I SA 86/84, CBOSA. Pogląd ten spotkał się z aprobującym przyjęciem w doktrynie (glosa aprobująca J. Borkowskiego: OSP 1985, nr 5, poz. 95). Jest powoływany w licznych komentarzach do k.p.a. – por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 361; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 824–825; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 322.

W orzecznictwie zwraca się uwagę, że realizacją zasady praworządności ustanowionej w art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. jest działanie na podstawie przepisu prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji. Od tej reguły można odstąpić tylko wtedy, gdy tak stanowi przepis prawa przejściowego. Zawarty w aktualnie obowiązującej ustawie z 2003 r. kluczowy w omawianej kwestii przepis przejściowy – art. 51 ust. 1 u.s.t. – stanowi, iż przewody doktorskie i habilitacyjne, niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy, są prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych. Sądy uznają, że przepis ten dotyczy tylko prowadzenia na podstawie przepisów dotychczasowych przewodów doktorskich i habilitacyjnych niezakończonych do dnia wejścia w życie u.s.t. Sprawa wznowienia postępowania zakończonego prawomocną uchwałą rady odpowiedniej jednostki organizacyjnej, ewentualnie zatwierdzonej uchwałą Centralnej Komisji, jest sprawą nową, do której ww. przepis przejściowy nie ma zastosowania. W związku z tym w postępowaniu wznowieniowym mają zastosowanie przepisy nowe, obowiązujące w dacie orzekania po wznowieniu<sup>13</sup>.

### III. Właściwość organów

Problem właściwości organów w postępowaniu wznowieniowym wynika z treści art. 150 k.p.a. Przepis ten wskazuje jako organ właściwy do wznowienia postępowania (wydania postanowienia w tym przedmiocie) i do przeprowadzenia całego postępowania wznowieniowego organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji. Wówczas organ wyższego stopnia nad tym organem rozstrzyga o wznowieniu postępowania i wyznacza organ właściwy do przeprowadzenia zasadniczych czynności postępowania wznowieniowego.

Jedyną modyfikacją zasad kodeksowych w odniesieniu do wznowienia postępowań awansowych jest art. 29 ust. 3 u.s.t. wskazujący, że postanowienie o wznowieniu wydaje Centralna Komisja. Przepis ten dotyczy jednakże tylko

<sup>13</sup> Por. przytaczany wyżej wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., a także inne wyroki NSA: z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 1537/06, CBOSA; z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1590/07, CBOSA i I OSK 1591/07, CBOSA; z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1226/09, CBOSA; z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1774/14, CBOSA oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 317/12, CBOSA.

czynności w ramach pierwszej, formalnej fazy wznowienia postępowania, nie rozwiązuje zasadniczego problemu ustalenia organu właściwego do prowadzenia wznowionego postępowania. Ustalenie tego organu utrudnia fakt, że tryby nadania stopnia lub tytułu naukowego ulegały istotnym zmianom. W wielu przypadkach będziemy mieli do czynienia z sytuacją, gdy w dacie nadania stopnia lub tytułu obowiązywała zupełnie inna procedura niż obecnie.

W przypadku stopnia naukowego doktora habilitowanego, aż do zasadniczej reformy trybu nadawania stopni lub tytułów naukowych, która weszła w życie 1 października 2011 r.<sup>14</sup>, uchwała o nadaniu stopnia doktora habilitowanego podjęta przez radę właściwej jednostki organizacyjnej podlegała zatwierdzeniu przez Centralną Komisję (art. 22 ustawy z 1965 r.; art. 17 u.t.n.; art. 19 u.s.t. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.).

Na tle powyższego rodzi się pytanie, czy zatwierdzenie uchwały o nadaniu stopnia habilitowanego stanowi decyzję wydaną w ostatniej instancji w rozumieniu art. 150 k.p.a., a co za tym idzie, czy organem właściwym we wszystkich czynnościach wznowieniowych nie powinna być Centralna Komisja.

Odpowiedź na to pytanie w naszej ocenie powinna być negatywna. Należy w pełni zgodzić się z poglądem wyrażonym przez prof. J. Borkowskiego, który stwierdził, że „[...] Centralna Komisja rozstrzyga sprawę indywidualną odrębną od sprawy nadania stopnia naukowego, która kończy się uchwałą odpowiedniej rady. Przy zatwierdzaniu uchwały bada się prawidłowość czynności organu nadającego stopień, a postępowanie wszczynane jest w dacie przedstawienia uchwały wraz z aktami przewodu habilitacyjnego zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie drugie [u.t.n.]. Nie jest to więc ani postępowanie w drugiej instancji, ani przeniesienie sprawy do wyższego organu na skutek dewolucji kompetencji, lecz jest to rozstrzygnięcie sprawy odrębnej i nowej w stosunku do zakończonej ostateczną decyzją sprawy nadania stopnia naukowego (od tej uchwały odwołanie nie służy zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, bo nie jest ona odmowna)”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ustawa nowelizująca z 2011 r.

<sup>15</sup> J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 października 1993 r., sygn. akt I SA 1270/93*, OSP 1994, nr 7–8, poz. 131.

Potraktowanie zatwierdzenia przez Centralną Komisję uchwały rady jednostki organizacyjnej jako decyzji wydanej w ostatniej instancji wymagałoby przyjęcia, że uchwała jest aktem (decyzją) wydaną w I instancji, od której służy odwołanie, skutkujące przeniesieniem (dewolucją) kompetencji na organ wyższego stopnia (Centralną Komisję) w tej samej sprawie. Poglądu takiego żadną miarą nie da się obronić – przepisy przewidują możliwość odwołania wyłącznie od uchwały o odmowie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego (art. 19 ust. 1 u.t.n., art. 21 u.s.t.). Uchwała pozytywna, nadająca stopień, musi być potraktowana jako ostateczna decyzja wydana w sprawie nadania stopnia naukowego. Wywołanie przez nią skutków prawnych (walor prawomocności) zależały od dodatkowego aktu Centralnej Komisji, niebędącego jednak decyzją wydaną w II instancji.

Argumentację taką wzmacnia odwołanie się do treści art. 269 k.p.a. W myśl tego przepisu decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Pozytywna uchwała rady wydziału o nadaniu stopnia (tytułu) naukowego, która uzyskala walor prawomocności po zatwierdzeniu przez Centralną Komisję, ma charakter decyzji ostatecznej, co otwiera drogę do jej wzruszenia w trybie wznowienia postępowania i wskazuje na właściwość rady jednostki organizacyjnej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym<sup>16</sup>. Właściwość rady jednostki naukowej, która podjęła uchwałę w przedmiocie nadania stopnia (tytułu) naukowego, nie była kwestionowana w orzecznictwie<sup>17</sup>.

Ustalenie organu właściwego w przypadku wznowienia postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nie nastęcza takich problemów. Począwszy od ustawy z 1965 r., procedura w trybie zwykłym kończyła się uchwałami

<sup>16</sup> Podobnie E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 58.

<sup>17</sup> W wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt I OSK 1854/12, CBOSA) NSA jednoznacznie wskazał, że wydane przez Centralną Komisję postanowienie o wznowieniu postępowania wszczynające postępowanie przed organem, który podejmował uchwały w sprawie nadania stopnia naukowego. W postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania o nadanie stopnia naukowego jest to właściwa rada wydziału.

rad odpowiednich jednostek, jedynie w przypadku ograniczenia uprawnień danej jednostki do nadawania stopnia naukowego istniał wymóg zatwierdzenia przez Centralną Komisję. W tej sytuacji znajdują zastosowanie wyżej przedstawione uwagi dotyczące procedury habilitacyjnej.

Skomplikowana jest z kolei kwestia ustalenia organu właściwego w przypadku nadania tytułu profesora.

Począwszy od wprowadzenia w 1989 r. zasady nadawania tytułu przez Prezydenta RP, podstawowy mechanizm proceduralny jest ten sam: postępowanie kończy się aktem (uchwałą) o przedstawieniu kandydata do tytułu Prezydentowi RP. Różne były jednak podmioty, które tego aktu dokonywały.

Jeśli chodzi o ustawę z 1965 r., to aktualnie żaden z organów przedstawiających kandydatury, wymienianych w art. 31 tej ustawy, nawet jeśli istnieje, nie ma w zakresie swoich kompetencji udziału w procedurach nadawania stopni lub tytułów. W związku z tym rozsądnym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie zasady, że kompetencje tych organów aktualnie przejęła Centralna Komisja, co znajduje oparcie w tym, że to Centralna Komisja przedstawia Prezydentowi RP wnioski o nadanie tytułu. Ponadto jest ona centralnym organem administracji rządowej w zakresie wydawanych przez siebie decyzji (art. 33 ust. 1 u.s.t.).

Na gruncie ustawy z 1990 r. to Centralna Komisja przeprowadzała postępowanie i podejmowała uchwałę o przedstawieniu kandydata do tytułu naukowego, choć jednym z istotnych elementów poprzedzających była uchwała rady właściwej jednostki organizacyjnej popierającej wniosek o nadanie tytułu naukowego (art. 27 u.t.n.). W związku z tym to Centralną Komisję należałoby uznać za organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji i jest właściwy do prowadzenia wznowionego postępowania w sprawie nadania tytułu naukowego.

W aktualnym stanie prawnym, na gruncie ustawy z 2003 r., postępowanie o nadanie tytułu profesora przeprowadzają rady jednostek organizacyjnych posiadających uprawnienia do nadawania stopnia habilitowanego na wniosek osoby ubiegającej się o uzyskanie tytułu (art. 27 ust. 1). Sugerowałoby to właściwość rady również w postępowaniu wznowieniowym w zakresie tytułu.



Czynności rady kończą się jednak podjęciem uchwały popierającej wniosek o nadaniu tytułu profesora (art. 27 ust. 2 pkt 3 u.s.t.). Na tej podstawie Centralna Komisja podejmuje uchwałę o przedstawieniu albo o odmowie przedstawienia kandydata do tytułu profesora (art. 28 ust. 2 u.s.t.). Jest to sytuacja odmienna niż procedura zatwierdzenia, która występowała swego czasu w postępowaniu habilitacyjnym. W związku z tym należy uznać, że to uchwała Centralnej Komisji o przedstawieniu (odmowie przedstawienia) kandydata jest decyzją kończącą postępowanie w trybie zwykłym, a to wskazuje na właściwość Centralnej Komisji również w postępowaniu wznowieniowym.

#### **IV. Specyfika czynności procesowych wznowionego postępowania w sprawie stopnia lub tytułu naukowego**

Jak wynika z treści art. 149 § 1 i 2 k.p.a., postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia (wady kwalifikowanej) oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Reguły te znajdują odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do wznowienia postępowania w sprawach awansów naukowych. Czynności organu powinny obejmować z jednej strony ustalenie, czy zaistniała wada kwalifikowana (w przypadku art. 29 ust. 2 u.s.t., czy stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce) oraz – w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – nowe rozstrzygnięcie o istocie sprawy, którą jest kwestia nadania stopnia naukowego.

Takie stanowisko potwierdzają poglądy wyrażane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 8 listopada 2012 r.<sup>18</sup> NSA wyjaśnił, że postanowienie Centralnej Komisji o wznowieniu postępowania na podstawie art. 29 ust. 2 i 3 u.s.t. wszczyna postępowanie przed organem, który podejmował uchwały w sprawie nadania stopnia naukowego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 u.t.n., jak i art. 18 ust. 1 pkt 1 u.s.t., stopień doktora habilitowanego nadaje rada wydziału. W postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania o nadanie stopnia

<sup>18</sup> Sygn. akt I OSK 1854/12, CBOSA.

naukowego jest właściwa rada wydziału. Stadia tego postępowania powiązane są ze stadiami postępowania zwykłego, które regulują przepisy, odpowiednio art. 16 ust. 2 u.t.n., a w ustawie z 2003 r. uregulowane były w art. 18 ust. 2 przed zmianą wprowadzoną wspomnianą wyżej nowelizacją z 2011 r. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania ma za przedmiot ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy nadania stopnia lub tytułu naukowego<sup>19</sup>.

Jeżeli podstawą wznowienia postępowania jest stwierdzenie plagiatu, w wielu przypadkach organy uniwersytetu jeszcze przed wznowieniem postępowania przez Centralną Komisję podejmują czynności zmierzające do wstępnego wyjaśnienia zarzutów wobec osoby, która miała dopuścić się tego rodzaju czynów. Czynności te mają charakter prawnie niesformalizowany, często stanowią podstawę do wydania postanowienia o wznowieniu, jednak jednoznaczne ustalenie, czy stopień naukowy został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce, wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.).

Dokonanie ustaleń w tym zakresie wymaga zasięgnięcia opinii recenzentów, przy czym z uwagi na konieczność zachowania obiektywizmu, celowe jest powołanie recenzentów spoza kręgu tych, którzy wcześniej brali udział w czynnościach oceny dorobku naukowego. Niejednolite jest stanowisko orzecznictwa w kwestii tego, czy recenzenci są biegłymi w rozumieniu art. 84 k.p.a.<sup>20</sup>, a więc, czy stosuje się do nich m.in. przepisy o wyłączeniu, jednakże już sam nakaz zachowania obiektywizmu ocen sugeruje konieczność powołania na recenzentów całkowicie nowych osób.

Ocena recenzentów w pierwszej kolejności ma dotyczyć wady kwalifikowanej (przesłanki wznowienia) z art. 29 ust. 2 u.s.t. Zalecane jest przedłożenie recenzentom efektów prac komisji lub zespołów powołanych przez uniwersytet

<sup>19</sup> Podobnie NSA w wyroku z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1774/14, CBOSA.

<sup>20</sup> Dominujący wydaje się pogląd, że recenzenci w przewodach naukowych w sprawie nadania stopnia (tytułu) naukowego nie są biegłymi w rozumieniu art. 84 k.p.a., więc ich recenzje również nie są opiniami biegłych (por. J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 26; J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania...*, op. cit., s. 165–166 oraz wyroki NSA: z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 659/07, CBOSA; z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA. · Odmiennie NSA w wyroku z dnia 16 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, CBOSA.

na etapie wspomnianych wcześniej, niesformalizowanych czynności wyjaśniających wstępnie zarzuty plagiatu. Fakt, że dokumenty tego rodzaju powstały przed wznowieniem postępowania, nie wyklucza jego wykorzystania, zgodnie z zasadami otwartego katalogu środków dowodowych i swobodnej oceny dowodów (art. 75 i 80 k.p.a.). Również zasada prawdy obiektywnej wskazuje na konieczność wykorzystania tego dokumentu jako materiału dowodowego w sprawie<sup>21</sup>.

Skutki wady wznowieniowej dla rozstrzygnięcia są zróżnicowane. W przypadku czysto proceduralnych wad, określonych w art. 145 § 1 (ew. 145a; 145b) k.p.a., dość rzadko wznowienie doprowadzi do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy.

Inaczej jest w przypadku wady odwołującej się do zarzutów plagiatu (art. 29 ust. 2 u.s.t.). Ewentualne ustalenie w ocenach recenzentów, że stopień lub tytuł naukowy został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce, prowadzić będzie z jednej strony do konieczności uchylecia poprzedniej uchwały, mocą której nadano stopień naukowy (przedstawiono kandydata do tytułu profesora), z drugiej zaś do konieczności rozstrzygnięcia na nowo o istocie sprawy, tj. o nadaniu stopnia lub przedstawieniu kandydata do tytułu profesora.

Jak wskazano wyżej, postępowanie toczy się w trybie aktualnie, a nie poprzednio obowiązujących przepisów. Problemem jest fakt, że aktualnie obowiązujące przepisy przewidują zupełnie inny tryb nadania stopnia naukowego, co dotyczy zwłaszcza procedury habilitacyjnej (art. 18a u.s.t.). Pojawia się zatem pytanie, czy należałoby przeprowadzić postępowanie habilitacyjne jeszcze raz, w nowym trybie. Odpowiedź na to pytanie musi być przecząca.

Po pierwsze postępowanie wznowieniowe nie jest powtórzeniem tego, co działo się na etapie postępowania zwykłego. Ma doprowadzić do ponownego rozstrzygnięcia o istocie sprawy (jeśli wystąpiła wada kwalifikowana). Istotą zaś sprawy jest nadanie lub odmowa nadania stopnia doktora habilitowanego.

---

<sup>21</sup> Możliwość wykorzystania prac komisji dokonującej oceny dorobku kandydata do stopnia naukowego podjętych jeszcze przed wszczęciem postępowania nadzwyczajnego dopuścił NSA w wyroku z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1226/09, CBOSA.

Nie ma więc podstaw, aby prowadzić całą procedurę habilitacyjną od samego początku, z zastosowaniem aktualnie obowiązującego trybu. Nie jest to konieczne dla podjęcia uchwały przez radę odpowiedniej jednostki naukowej w kwestii istoty sprawy.

Po drugie przyjęcie przeciwnego poglądu prowadziłoby do niemożliwości orzeczenia przez radę odpowiedniej jednostki naukowej co do istoty sprawy. W nowej procedurze postępowanie habilitacyjne wszczynają wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, skierowany wraz z autoreferatem do Centralnej Komisji. To Centralna Komisja, po pozytywnym zweryfikowaniu wniosku od strony formalnej, powołuje komisję habilitacyjną w celu przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego. Komisja habilitacyjna przedstawia radzie jednostki organizacyjnej uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego. Na podstawie tej opinii rada jednostki organizacyjnej podejmuje uchwałę o nadaniu lub odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego (art. 18a u.s.t.).

Swoiste przekwalifikowanie wniosku, który był podstawą nadania stopnia doktora habilitowanego w trybie przepisów wcześniej obowiązujących na tryb przewidziany w nowej ustawie, jest oczywiście niemożliwe z uwagi na zmienione wymogi formalne.

W konkluzji należy stwierdzić, że rada odpowiedniej jednostki naukowej powinna dokonać ponownego rozpatrzenia istoty sprawy, na podstawie zgromadzonego materiału, bez potrzeby przeprowadzania całego postępowania habilitacyjnego w nowym trybie.

Tę samą regułę należałoby zastosować w odniesieniu do rozstrzygnięcia podejmowanego przez Centralną Komisję w kwestii przedstawienia kandydata do tytułu profesora.

W związku z powyższym konieczna będzie ponowna ocena dorobku naukowego pod kątem spełnienia ustawowych przesłanek nadania stopnia lub tytułu naukowego przy zastosowaniu nowych przepisów (art. 11–14, art. 16, art. 26 u.s.t.).

Z uwagi na nowe okoliczności w sprawie, dla pełnej oceny – zgodnej z wymogami zasady prawdy obiektywnej – konieczne jest uzyskanie opinii recenzentów. Zatem recenzenci, oprócz wspomnianej kwestii tzw. plagiatu, powinni wypowiedzieć się w zasadniczej dla istoty sprawy kwestii spełnienia przesłanek do nadania stopnia lub tytułu naukowego.

Ważnym wymogiem jest zachowanie zasady jednoczesnego orzekania o uchyleniu kwestionowanej uchwały i co do istoty sprawy. Ograniczenie się wyłącznie do uchylenia poprzedniej uchwały jest traktowane jako istotne naruszenie art. 151 k.p.a., stanowiące podstawę do uchylenia takiej błędnej proceduralnie uchwały<sup>22</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że uchylenie dotychczasowej decyzji powinno polegać na uchyleniu wszystkich uchwał podjętych wraz z wszczęciem przewodu, w zależności od skali ocenianego zjawiska plagiatu lub naruszenia dobrych obyczajów w nauce<sup>23</sup>. W naszej ocenie stanowisko to nie jest trafne. Należy zauważyć, że ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie stanowi uchwała o nadaniu stopnia naukowego lub uchwała o przedstawieniu kandydata do tytułu profesora. W związku z tym te uchwały podlegają weryfikacji w postępowaniu wznowieniowym.

Problematyczna jest kwestia uzasadnienia uchwał. W przypadku uchwały o odmowie nadania stopnia obowiązek uzasadnienia wynika aktualnie wprost z treści art. 21 ust. 1 u.s.t. (odwołanie do Centralnej Komisji wnosi się w terminie miesiąca od dnia doręczenia uchwały rady wraz z uzasadnieniem). W przypadku uchwały Centralnej Komisji o odmowie przedstawienia kandydata do tytułu profesora takiego przepisu w ustawie z 2003 r. nie ma, ale wydaje się, że obowiązek uzasadnienia można wywieść z odpowiedniego zastosowania art. 107 k.p.a.

W starszym orzecznictwie wyrażano pogląd, że decyzje podejmowane w głosowaniu tajnym w ogóle nie mogą być merytorycznie uzasadnione, bo przecież niemożliwe jest dotarcie nie tylko do rzeczywistych intencji

<sup>22</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 249/11, CBOSA; z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1604/13; z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1614/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 2354/13, CBOSA.

<sup>23</sup> E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 59.

głosujących, lecz także do tego, kto jak głosował, bo właśnie tajność jest gwarancją wolności wyrażenia swojego stanowiska<sup>24</sup>.

Pogląd taki jest nie do utrzymania na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, aczkolwiek trzeba mieć na uwadze fakt, że mamy do czynienia z aktem organu kolegialnego, podejmowanym w trybie głosowania tajnego, co musi rzutować na kwestie uzasadnienia. W literaturze i orzecznictwie wskazywano, że ze względu na niejawną głosowania uzasadnienie decyzji nie może być wyczerpujące, ponieważ znany jest tylko wynik, nieznane są natomiast motywy, którymi kierowali się głosujący<sup>25</sup>.

Z drugiej strony można wskazać orzeczenia, w których sądy wytykały zbyt lakoniczne uzasadnienia uchwał w analizowanych sprawach lub wprost podkreślały obowiązek wyczerpującego uzasadnienia<sup>26</sup>.

#### **V. Problem tzw. przesłanek negatywnych uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania**

K.p.a. wskazuje dwie tzw. negatywne przesłanki wznowienia postępowania: upływ terminu 5- lub 10-letniego od dnia doręczenia ostatecznej decyzji oraz sytuację, gdy w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 k.p.a.). Konsekwencją zaistnienia przesłanki negatywnej jest konieczność wydania decyzji, w której organ ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji (art. 151 § 2 k.p.a.).

Specyfika spraw z zakresu nadania stopnia lub tytułu naukowego sprawia, że nie w każdym przypadku przesłanki negatywne znajdują zastosowanie.

<sup>24</sup> Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 1996 r., sygn. akt III ARN 86/95, OSNAPIUS 1996, nr 21, poz. 315.

<sup>25</sup> J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 22; wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1226/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 902/09, CBOSA: „ocena uzasadnienia decyzji musi uwzględniać odpowiednie stosowanie tego przepisu z uwagi na fakt, iż podejmowana jest ona w wyniku tajnego głosowania”; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1649/08, CBOSA.

<sup>26</sup> Por. wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1604/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 317/12, CBOSA: „[...] organ winien sporządzić uzasadnienie, w którym odnie się do wszystkich przeprowadzonych dowodów i uzasadni, dlaczego jednym dał wiarę, a innym nie, w taki sposób, aby było to zrozumiałe dla adresata decyzji administracyjnej oraz umożliwiło przeprowadzenie kontroli decyzji przez sąd w przypadku wniesienia skargi”.

Nie ma zastrzeżeń co do stosowania przesłanek negatywnych w przypadku wznowienia postępowania opartego na ogólnych podstawach z k.p.a.

W przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 29 ust. 2 u.s.t. zastosowanie przesłanek negatywnych jest niemożliwe.

W odniesieniu do przesłanki terminu (art. 146 § 1 k.p.a.) w orzecznictwie panuje niekwestionowany pogląd, że nie ma ona zastosowania do wznowienia postępowania w sprawach nadania stopnia lub tytułu naukowego<sup>27</sup>. Należy zwrócić uwagę, że przesłanka terminu w art. 146 § 1 odnosi się *expressis verbis* do przesłanek wymienionych w k.p.a. (art. 145 § 1; art. 145a; art. 145b), nie może być więc zastosowana w odniesieniu do odrębnej, pozakodeksowej przesłanki wznowieniowej z art. 29 ust. 2 u.s.t.<sup>28</sup>

Bardziej problematyczna jest kwestia zastosowania drugiej przesłanki negatywnej, określonej w art. 146 § 2 k.p.a. Można wyobrazić sobie sytuację, w której w postępowaniu wyjaśniającym w ramach postępowania wznowieniowego dokonane zostaną ustalenia, z których wynika, że wprawdzie dorobek naukowy w pewnej części powstał z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce, jednakże pozostała część dorobku, niebudząca takich zastrzeżeń, jest wystarczająca do nadania stopnia lub tytułu naukowego<sup>29</sup>. Problem sprowadza się zatem do wpływu ewentualnych naruszeń na całość dorobku. Można jednak uzasadnić pogląd przeciwny, wskazujący, że każdy przypadek stworzenia dorobku z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce dyskwalifikuje jego autora i nie można mówić o znacznym wkładzie w rozwój określonej dyscypliny naukowej.

<sup>27</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1226/09, CBOSA; z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 249/11, CBOSA; z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1604/13, CBOSA; z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1774/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 317/12, CBOSA. Podobnie E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 60. Tak też J. P. Tarno (*Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 31–32), który wyjaśnia, że brak przedawnienia możliwości uchylenia we wznowionym postępowaniu ostatecznej decyzji o nadaniu stopnia naukowego z omawianej przyczyny ma zapobiec korzystaniu z owoców czynu niedozwolonego.

<sup>28</sup> Warto zauważyć, że ustawa z 1965 r. (w brzmieniu od 1985 r.) w przypadku unieważnienia uchwały o nadaniu stopnia naukowego wprowadzała termin materialnoprawny – 10 lat od nadania stopnia, po upływie którego procedura ta nie mogła być zastosowana (art. 24 ust. 2).

<sup>29</sup> Podobnie E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 59.

Jest to jednakże kwestia wykraczająca poza aspekty proceduralne, a dotycząca meritum sprawy. W tym zakresie decyzję podejmuje *in gremio* rada jednostki organizacyjnej (Centralna Komisja), biorąc pod uwagę opinie recenzentów i kierując się własną oceną sytuacji.

W konkluzji należy odrzucić możliwość zastosowania art. 146 § 2 k.p.a. w postępowaniu wznowieniowym w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego, przynajmniej jeśli chodzi o analizowaną przesłankę wznowieniową z art. 29 ust. 2 u.s.t.<sup>30</sup> Specyfika postępowania i omawianej przesłanki wyklucza możliwość uznania, że w wyniku wznowienia mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca treści decyzji dotychczasowej. Ponadto problematyczne byłyby skutki uchwały stwierdzającej, że uchwała o nadaniu stopnia (przedstawieniu kandydata do tytułu naukowego) została wydana z naruszeniem prawa – ze względu na specyfikę analizowanych spraw skutki, które zasadniczo wiążą się z taką decyzją, nie mogą być adekwatnie odniesione do decyzji w sprawie awansu naukowego.

Konsekwencją takiego poglądu będzie również wykluczenie możliwości podjęcia uchwały o treści wskazanej w art. 151 § 2 k.p.a.<sup>31</sup>

## VI. Uprawnienia procesowe strony postępowania wznowieniowego

Specyficzny tryb postępowania w sprawie nadania stopnia (tytułu) naukowego wymusza istotne ograniczenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) i przyjęcie, że czynny udział stron w istocie jest ograniczony do form przewidzianych w u.s.t.<sup>32</sup>

Poglądy literatury i orzecznictwa w kwestii zastosowania zasady czynnego udziału stron w tego rodzaju sprawach są niestety niejednolite.

W wyroku z dnia 18 czerwca 2010 r.<sup>33</sup> NSA wykluczył zastosowanie zasady czynnego udziału stron (w tym prawa do wypowiedzenia się co do

<sup>30</sup> W wyroku z dnia 15 października 2013 r. (sygn. akt I OSK 1604/13, CBOSA) NSA wykluczył w całości zastosowanie art. 146 k.p.a. do postępowania wznowionego na podstawie art. 29 ust. 2 u.s.t., wychodząc z założenia, że zasada wyrażona w całym tym przepisie może być odniesiona tylko do przesłanek kodeksowych.

<sup>31</sup> Tak też NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1614/14, CBOSA.

<sup>32</sup> Por. J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 19. Podobnie J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania...*, op. cit., s. 156.

<sup>33</sup> Sygn. akt I OSK 420/10, CBOSA.



zgromadzonego materiału dowodowego) w tego typu sprawach. Uzasadnił to faktem, że zasadniczym dowodem i podstawą podejmowanych decyzji w omawianych sprawach są recenzje i opinie przygotowywane przez powoływanych w tym celu recenzentów, będących specjalistami w określonej dziedzinie nauki. Recenzje i opinie te w toku postępowania nie mogą być przedmiotem ani oceny, ani polemiki ze strony opiniowanego kandydata. Dotyczy to w równej mierze postępowania wznowionego<sup>34</sup>.

Z kolei J. P. Tarno wyraził wprost przeciwny pogląd, stwierdzając, że habilitant może, a nawet powinien prowadzić polemikę z oceną jego dorobku naukowego. Może to czynić nie tylko w toku czynności przewodu prowadzonego przed organem I instancji, lecz także w odwołaniu od decyzji zamykającej drogę do nadania stopnia naukowego<sup>35</sup>. Prowadzenie takiej polemiki, jak się wydaje, zakłada konieczność zawiadomienia przez organ (radę) o zebranych materiale dowodowym<sup>36</sup>.

Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie reguły, że z braku wyraźnych przeciwwskazań z uwagi na naturę sprawy i trybu postępowania należy unikać istotnego ograniczania uprawnień procesowych strony. Oznacza to konieczność zapewnienia stronie udziału w postępowaniu w taki sposób, który nie zakłóci czynności organu, a jednocześnie zapewni realną możliwość obrony jej praw.

Mniej kontrowersyjna wydaje się kwestia prawa inicjatywy dowodowej strony. Specyfika sprawy wyklucza to uprawnienie, czynności postępowania wyjaśniającego opierają się bowiem na specyficznym materiale, którego trzon stanowią opinie recenzentów<sup>37</sup>. Biorąc pod uwagę specyfikę postępowania, wykluczona wydaje się możliwość przedstawienia przez stronę w tym postępowaniu dowodu w postaci prywatnej opinii (recenzji), sporządzonej na prośbę strony przez osobę niepowołaną na recenzenta przez organ.

<sup>34</sup> Podobnie: wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1590/07, CBOSA.

<sup>35</sup> J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, s. 26. Z kolei autor wyklucza zastosowanie omawianego uprawnienia w postępowaniu odwoławczym (s. 22).

<sup>36</sup> Wzmianki odwołujące się do zapewnienia stronie czynnego udziału we wznowionym postępowaniu awansowym można znaleźć w uzasadnieniach wyroków NSA: z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1591/07, CBOSA; z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1614/14, CBOSA.

<sup>37</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1226/09, CBOSA; z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 420/10, CBOSA; z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA.

Prawo strony do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) od decyzji (uchwały) wydanej w wyniku wznowienia postępowania w sprawie stopnia lub tytułu naukowego nie budzi wątpliwości w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego. Ponadto w przypadku wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy będzie mieć również rada jednostki organizacyjnej (art. 28 ust. 4 u.s.t.).

Problematyczna może być natomiast kwestia zaskarżenia decyzji pozytywnej dla strony. W przypadku decyzji wydanej w zwykłym postępowaniu wznowieniowym, opartym wyłącznie na przepisach k.p.a., zasadą jest prawo do odwołania od każdej decyzji wydanej w I instancji – a decyzja wydana w trybie wznowienia postępowania jest taką decyzją.

W odniesieniu do analizowanej kategorii spraw należy jednak mieć na uwadze treść przepisów u.s.t., która przewiduje odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) tylko od decyzji odmownej (art. 21, art. 27 ust. 5, art. 28 ust. 4), aczkolwiek przepisy te dotyczą postępowania awansowego prowadzonego w zwykłym trybie, a nie wznowieniowym. Tym niemniej prawidłowe wydaje się uznanie, że również w postępowaniu wznowieniowym w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego odwołanie (wniosek) służyć będzie tylko od decyzji odmownej. Problem ten wydaje się jednak mieć charakter wyłącznie akademicki, gdyż trudno uznać, aby osoba, której stopień lub tytuł naukowy został zweryfikowany w wyniku wznowienia pozytywnie, dążyła do zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia.

### **Podsumowanie**

Przedstawiona analiza, skupiająca się głównie na praktycznych zagadnieniach wznowienia postępowania w sprawie awansu naukowego, ukazuje całe spektrum problemów, począwszy od wskazania właściwego reżimu prawnego, ustalenia organu właściwego we wznowionym postępowaniu, czynności procesowych organu (w tym zwłaszcza zakresu postępowania wyjaśniającego i uzasadnienia rozstrzygnięcia), aż do problemu zakresu uprawnień procesowych strony tego postępowania. Źródłem tych problemów jest specyfika postępowania awansowego, która sprawia, że niełatwo dopasować do niej regulacje ogólnego

postępowania administracyjnego. Niewątpliwie jednak organy orzekające w tych kwestiach z problemami tymi będą się borykać, tym bardziej, że – jak wywiedziono wyżej – zasadniczo nie istnieją ograniczenia czasowe co do możliwości weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych w tego rodzaju sprawach.

**DR PRZEMYSŁAW KLEDZIK**  
(Uniwersytet Szczeciński)

## **Kilka uwag w zakresie przesłanek i trybu wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie o nadanie stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego**

### **I. Podstawy normatywne postępowania w przedmiocie wznowienia oraz stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego**

W ramach polskiego porządku prawnego zasady nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego określonej dziedziny nauki w zakresie danej dyscypliny naukowej, stopni doktora i doktora habilitowanego określonej dziedziny sztuki w zakresie danej dyscypliny artystycznej, jak również nadawania tytułów naukowych profesora określonej dziedziny nauki oraz tytułów profesora określonej dziedziny sztuki reguluje u.s.t.

Akt ten normuje również zasady oraz tryby weryfikacji rozstrzygnięć oraz postępowań w sprawach dotyczących nadawania wyżej wymienionych stopni i tytułów. W ramach wyróżnionych trybów mieszczą się: tryb odwoławczy, tryb wznowienia postępowania oraz tryb stwierdzenia nieważności postępowania.

Przedmiot niniejszego opracowania stanowić będzie problematyka przesłanek dopuszczalności oraz trybów postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności postępowania.

Z uwagi na istotę zagadnienia, ramy objętościowe analizy, jak również aspekt praktyczny tego rodzaju postępowań, rozważania w powyższym zakresie ograniczone zostaną wyłącznie do postępowań w przedmiocie wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności postępowania w sprawach o nadanie stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.t. stopień doktora jest nadawany w drodze przewodu doktorskiego, a stopień doktora habilitowanego w drodze postępowania habilitacyjnego, wszczętych na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia.

W myśl art. 29 ust. 1 u.s.t. w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora oraz nadania, ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia uprawnienia do nadawania tych stopni w zakresie nieuregulowanym w u.s.t. stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Do zaskarżania decyzji wydanych w tych postępowaniach stosuje się przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego (art. 29 ust. 1 zd. drugie u.s.t.).

W związku z powyższym w zakresie zaskarżania decyzji wydawanych w postępowaniu o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego do sądu administracyjnego zastosowanie znajdowały będą przepisy p.p.s.a.

Przepisy art. 29 ust. 2 i 3 oraz art. 29a u.s.t. bezpośrednio odnoszą się do trybów wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności postępowania w sprawach nadawania stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 u.s.t. przesłankami do wznowienia postępowania o nadanie stopni doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora mogą być także, oprócz wymienionych w k.p.a., ujawnione okoliczności wskazujące na to, że stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce.

Ustawa w art. 29 ust. 3 u.s.t. stanowi, że w przypadku zaistnienia przesłanek do wznowienia postępowania o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora organem wydającym postanowienie o wznowieniu postępowania jest Centralna Komisja.

Z kolei w myśl art. 29a u.s.t. rada właściwej jednostki organizacyjnej lub odpowiednio Centralna Komisja, w drodze decyzji, stwierdza nieważność postępowania w sprawie nadania tytułu lub stopnia, jeżeli w pracy stanowiącej podstawę nadania tytułu lub stopnia osoba ubiegająca się o tytuł lub stopień przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego.

Przepis art. 29a ust. 2 u.s.t. stanowi, że decyzje, o których mowa w art. 29a ust. 1 u.s.t., tj. decyzje o stwierdzeniu nieważności postępowania w sprawie nadania tytułu lub stopnia, nie wyłączają odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej i cywilnoprawnej.

## **II. Zakres przedmiotowy oraz charakterystyka postępowań dotyczących nadania stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego**

Postępowania w przedmiocie nadawania, ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia uprawnienia do nadawania stopni naukowych odnoszą się do uprawnień jednostek organizacyjnych, przez które, stosownie do definicji zawartej w art. 4 pkt 3 u.s.t., rozumieć należy, jeżeli w u.s.t. jest o nich mowa, bez bliższego określenia, wydział, inną jednostkę organizacyjną szkoły wyższej, instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy albo międzynarodowy instytut naukowy utworzony na podstawie odrębnych przepisów, działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 5 ust. 1 u.s.t. stopnie doktora i doktora habilitowanego są nadawane w jednostkach organizacyjnych, które posiadają uprawnienie do ich nadawania.

Na podstawie treści art. 29 ust. 1 u.s.t. przyjąć należy, że w zakresie stopni naukowych ustawa nie normuje postępowań w przedmiocie ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia tych stopni, do których odpowiednie zastosowanie znajdowałyby przepisy k.p.a. W powołanym przepisie bowiem, w odniesieniu do stopni naukowych, postępowania tego rodzaju nie zostały wprost wyliczone, jak ma to miejsce w przypadku postępowań w sprawach uprawnień do nadawania tychże stopni.

Zaznaczyć należy przy tym, że możliwość prowadzenia postępowań w zakresie ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia stopni naukowych nie została zastrzeżona także w innych przepisach u.s.t. niż poddany wyżej analizie art. 29 ust. 1 u.s.t.

W aspekcie odesłania zawartego w art. 29 ust. 1 u.s.t. celowe jest także ustalenie zakresu pojęcia „postępowania dotyczące nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego”, do których przepisy k.p.a. znajdować mają odpowiednie zastosowanie.

W zakresie analizy niniejszego sformułowania w pierwszej kolejności znaczenia wymaga, że ustawodawca w art. 29 ust. 1 u.s.t. posłużył się zwrotem „postępowania dotyczące nadania”, a nie „postępowania o nadanie” czy „postępowania w sprawie nadania”. Zgodnie z regułami gramatyki języka

polskiego wyraz „dotyczący” to imiesłów od słowa „dotyczyć”. To ostatnie zaś, stosownie do powszechnie przyjmowanych w języku polskim reguł znaczeniowych, oznacza „odnosić się do kogoś lub do czegoś, mieć z czymś związek”<sup>1</sup>. Przez „postępowania dotyczące” rozumieć należy zatem postępowania, które wiążą się z jakąś sprawą lub rodzajami spraw. Użyta przy tym w wyrażeniu „w postępowaniach dotyczących” liczba mnoga wskazuje, że w przepisie art. 29 ust. 1 u.s.t. ustawodawca miał na myśli określone rodzaje postępowań, a nie tylko jednostkowe postępowanie.

Powyższa konkluzja znajduje potwierdzenie w zakresie unormowań kolejnych ustępów art. 29 u.s.t., jak również wywieść ją można z treści art. 21 u.s.t.

Jak już wcześniej wskazano, w art. 29 ust. 2 u.s.t. ustawodawca wymienił inne niż określone w k.p.a. przesłanki, które stanowić mogą podstawę wznowienia postępowania o nadanie stopnia doktora lub doktora habilitowanego. Niemniej w sposób wyraźny w przepisie tym zaznaczono również, że przesłanki wymienione w k.p.a. także stanowić mogą podstawę wznowienia tego rodzaju postępowania. W art. 29a ust. 1 u.s.t. wymienione zostały natomiast przesłanki stanowiące podstawę stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie nadania stopni naukowych. Jednocześnie w art. 29a ust. 2 u.s.t. zastrzeżono, że rozstrzygnięcie w przedmiocie stwierdzenia nieważności postępowania następować ma w formie prawnej decyzji. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 i art. 18a ust. 11 u.s.t. osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora lub doktora habilitowanego może wnieść od odmownych uchwał podejmowanych w przewodzie doktorskim bądź postępowaniu habilitacyjnym odwołanie do Centralnej Komisji za pośrednictwem właściwej rady danej jednostki organizacyjnej.

W powołanych przepisach ustawodawca regulując kwestie odnoszące się do poszczególnych procesowych trybów postępowania, dookreślił ich przedmiot poprzez odwołanie do postępowania o nadanie stopnia naukowego, którego weryfikacji powyższe tryby miałyby służyć. Poza tym odwoływanie się wprost w zakresie postępowań wymienionych w art. 29 ust. 2 i art. 29a ust.

<sup>1</sup> E. Sobol, *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 151; *Słownik języka polskiego PWN*, [online:] <http://www.sjp.pwn.pl> [dostęp: 29.02.2016].

1 i 2 u.s.t. do unormowań zawartych w k.p.a. wskazuje, że w postępowaniach tych zastosowanie będą znajdowały określone przepisy k.p.a., co także uszczegóławia treść art. 29 ust. 1 u.s.t. oraz zawartego w nim odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a.

Analiza powołanych wyżej przepisów art. 29 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1, art. 29 ust. 2, art. 29a ust. 1 i 2 u.s.t. prowadzi zatem do wniosku, że przez „postępowania w sprawie nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego” rozumieć należy wszystkie wymienione powyżej rodzaje postępowań, tj. zarówno postępowanie w trybie zwykłym w zakresie nadania stopnia naukowego, jak i postępowania mające na celu weryfikację tego rodzaju postępowania lub wydanych w jego toku rozstrzygnięć. Będą to: postępowanie odwoławcze, wynikające z wniesienia środka prawnego, jakim jest odwołanie, oraz postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności postępowania w sprawach o nadanie stopnia naukowego doktora lub doktora habilitowanego.

Powyższe oznacza ponadto, że także do wszystkich niniejszych postępowań odpowiednie zastosowanie znajdować będą przepisy k.p.a.

W związku z zawartym w art. 29 ust. 1 u.s.t. odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. zasadne jest jeszcze odniesienie się do charakteru prawnego postępowań dotyczących nadania stopnia naukowego w kontekście relacji względem regulowanego przepisami k.p.a. ogólnego postępowania administracyjnego.

Sposób redakcji oraz treść zawartego w art. 29 ust. 1 u.s.t. zastrzeżenia, że do postępowań dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego w zakresie nieuregulowanym w u.s.t. stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., prowadzi do wniosku, że postępowania te stanowią odrębny, względem regulowanego przepisami k.p.a., rodzaj postępowania, do których zawarte w k.p.a. unormowania ogólnego postępowania administracyjnego stosuje się jedynie odpowiednio. W art. 29 ust. 1 u.s.t. ustawodawca posłużył się natomiast odesłaniem, które w myśl § 156 Zasad techniki prawodawczej<sup>2</sup> jest dopuszczalne,

<sup>2</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).



jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Wspomniana skrótowość polega na niepowielaniu w u.s.t. unormowań przyjętych w k.p.a. poprzez odesłanie do jego stosowania.

### III. Zagadnienie odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

W literaturze podnosi się, że problem odpowiedniego stosowania przepisów ma charakter złożony. Przepis, który odsyła do innych unormowań z zastrzeżeniem, że stosuje się je w sposób odpowiedni, nie nakazuje bowiem mechanicznego stosowania norm, do których odsyła, jak też nie zwalnia od obowiązku rozpatrzenia, w jakim sensie i zakresie oraz w jaki sposób należy je stosować<sup>3</sup>. Ze względu na uzyskiwany rezultat wyodrębnia się trzy grupy przypadków odpowiedniego stosowania przepisów<sup>4</sup>. Pierwszą grupę stanowią przypadki, w których wskazane przepisy prawa bez żadnych zmian w ich dyspozycji znajdują zastosowanie do drugiego zakresu odniesienia, a ich modyfikacja jest zbędna. Przepisy, do których nastąpiło odesłanie, mają w takim przypadku bezpośrednie, proste zastosowanie (wprost). Druga grupa obejmuje przypadki, w których przepisy, które mają być stosowane odpowiednio, wymagają przy ich stosowaniu w nowym zakresie określonych zmian tak, aby były adekwatne do charakteru i rodzaju spraw. Odpowiednie stosowanie oznacza w takim przypadku niezbędną adaptację, względnie zmianę niektórych elementów normy prawnej celem dostosowania do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane<sup>5</sup>. Trzecia grupa obejmuje przepisy, które w ogóle nie znajdują zastosowania do drugiego zakresu odniesienia. Ma to miejsce

<sup>3</sup> J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 370; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 234–235.

<sup>4</sup> J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, op. cit., s. 370. Por. także wyroki NSA: z dnia 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, CBOSA; z dnia 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1661/06, CBOSA.

<sup>5</sup> G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, op. cit., s. 235. Zob. także uchwałę SN z dnia 15 września 1995 r., sygn. akt III CZP 110/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 177.

z dwóch powodów. Mianowicie ze względu na ich bezprzedmiotowość lub ze względu na ich całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio<sup>6</sup>.

W kontekście unormowań u.s.t. oraz określonych niniejszym aktem zasad, na których opierają się postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego, przyjąć należy, że w postępowaniach tych zachodzić będą wszystkie trzy wyróżnione wyżej przypadki odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Dotyczy to zarówno postępowań w zakresie nadania stopnia naukowego, jak i ich weryfikacji. Dla przykładu wskazać można, że stosownie do treści art. 20 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 i art. 18a ust. 11 u.s.t. uchwały w sprawie nadania stopnia naukowego podejmowane są w głosowaniu tajnym, co oznacza, że w istotnym zakresie w postępowaniach o nadanie stopnia naukowego ograniczenia w zakresie ich zastosowania doznają zasady ogólne prawdy materialnej, czynnego udziału strony postępowania, informowania, przekonywania lub pisemności oraz unormowania części szczegółowej k.p.a., stanowiące przejaw konkretyzacji tych zasad<sup>7</sup>. Z kolei w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego zastosowania nie będą znajdowały przepisy o ugodzie administracyjnej. Specyfika postępowań w przedmiocie nadania stopnia naukowego wydaje się na tyle różnicować je względem regulacji ogólnego postępowania administracyjnego, że choć można wskazać regulacje k.p.a., które wprost znajdą zastosowanie (np. dotyczące doręczeń, przeglądania akt, elementów formalnych decyzji), to dotyczyć będzie to jednak raczej konkretnie oznaczonych przepisów aniżeli określonych instytucji prawnych, całościowo normowanych w poszczególnych rozdziałach k.p.a.

<sup>6</sup> G. Łaszczycza, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, op. cit., s. 235.

<sup>7</sup> W kwestii zasad ogólnych postępowania administracyjnego zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 903 i nn.; E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, S. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 53; M. Wierzbowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 16–17.

#### **IV. Przesłanki oraz tryb wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności postępowania w przedmiocie nadania stopnia naukowego**

Dla przypomnienia, stosownie do treści art. 29 ust. 2 u.s.t., przesłankami do wznowienia postępowania o nadanie stopnia naukowego mogą być, oprócz przesłanek wymienionych w art. 146 § 1, art. 145a i art. 145b k.p.a., ujawnione okoliczności wskazujące na to, że stopień doktora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce.

Z kolei zgodnie z treścią art. 29a u.s.t. rada właściwej jednostki organizacyjnej lub odpowiednio Centralna Komisja, w drodze decyzji, stwierdza nieważność postępowania w sprawie nadania tytułu lub stopnia, jeżeli w pracy stanowiącej podstawę nadania stopnia osoba ubiegająca się o tytuł lub stopień przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego.

W doktrynie podnosi się, że w odniesieniu do przywołanych wyżej przepisów należałoby przyjąć taki sposób ich wykładni, że przesłankę stwierdzenia nieważności postępowania, o której mowa w art. 29a u.s.t., będzie stanowiła okoliczność podważenia autorstwa samej pracy doktorskiej lub habilitacyjnej, natomiast przesłankę wznowienia postępowania, stosownie do art. 29 ust. 2 u.s.t., okoliczność naruszenia praw autorskich lub dobrych obyczajów w zakresie dorobku, który był brany pod uwagę i na podstawie którego został nadany stopień doktora<sup>8</sup>.

Do powyższego podziału – choć wprowadza on jasną i klarowną, a dzięki swojemu dychotomicznemu charakterowi także ułatwiającą stosowanie prawa, zasadę kwalifikacji przesłanek – można podnieść jednak uwagi, w szczególności w odniesieniu do przesłanek wznowienia postępowania w sprawie o nadanie stopnia naukowego doktora.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.t. rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, o którym mowa w art. 20 ust. 7 u.s.t., powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywać

<sup>8</sup> E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawach stopni naukowych*, ZNSA 2011, nr 5, s. 55 i 58.

ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

W tym miejscu celowe jest także odwołanie się do pkt 3.3 Kodeksu Etyki Pracownika Naukowego stanowiącego załącznik do uchwały nr 10/2012 Zgromadzenia Ogólnego PAN z dnia 13 grudnia 2012 r., w którym w zakresie wskazań dotyczących praktyk autorskich i wydawniczych zaznaczono, że autorstwo publikacji naukowej musi opierać się wyłącznie na twórczym i istotnym wkładzie w badania, a więc na znaczącym udziale w inicjowaniu idei naukowej, tworzeniu koncepcji oraz projektowaniu badań, na istotnym udziale w pozyskiwaniu danych, w analizie i interpretacji uzyskanych wyników oraz w istotnym wkładzie w szkicowanie i pisanie artykułu lub jego krytyczne poprawianie z punktu widzenia zawartości intelektualnej.

Zaznaczyć należy również, że w myśl art. 11 ust. 2 u.s.t. warunkiem wszczęcia przewodu doktorskiego jest posiadanie wydanej lub przyjętej do druku publikacji naukowej w formie książki lub co najmniej jednej publikacji naukowej w recenzowanym czasopiśmie naukowym, wymienionym w wykazie czasopism naukowych ogłaszanym przez ministra właściwego do spraw nauki lub w recenzowanych materiałach z międzynarodowej konferencji naukowej, lub publiczna prezentacja dzieła artystycznego.

W kontekście powyższych unormowań przyjąć należy, że w przypadku osoby, która uzyskała stopień doktora, mogła ona przygotować rozprawę doktorską w sposób nienaruszający praw autorskich innej osoby, ale z naruszeniem art. 13 ust. 1 u.s.t. oraz Kodeksu Etyki Pracownika Naukowego, co wiązać może się także z naruszeniem dobrych obyczajów w nauce. Przykładem może być napisanie rozprawy doktorskiej bądź pracy habilitacyjnej na podstawie publikacji, która nie korzystała z ochrony praw autorskich lub w stosunku do której te prawa wygasły, stosownie do treści art. 29 i art. 36 u.o.p.a.

Za naruszenie dobrych obyczajów w nauce, przy jednoczesnym braku naruszenia dobrych obyczajów, należy uznać sytuację, kiedy autor pracy zezwoli innemu doktorantowi na przepisanie jego pracy<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, wyd. 2, LEX, [online:] <http://sip.lex.pl/#/komentarz/587343851/463226> [dostęp: 29.02.2016].

To samo będzie dotyczyć braku rzetelności w warsztacie naukowym w zakresie czynności cytowania innych autorów, które nie będzie stanowić naruszenia praw autorskich, ale może zostać uznane za naruszenie dobrych obyczajów w nauce. Wskazać można tu np. tzw. cytowania z drugiej ręki, polegające na wykorzystaniu cudzego utworu (lub jego fragmentu) z właściwym oznaczeniem pierwotnego źródła, z którego pochodzi cytat, a z pominięciem wtórnego, pośredniego źródła, poprzez które w rzeczywistości doszło do zapoznania się z utworem. W doktrynie podnosi się, że z punktu widzenia prawa autorskiego pojedynczy tzw. cytat z drugiej ręki, w tym ograniczający się tylko do wskazania pierwotnego źródła, a z pominięciem źródła wtórnego jest co do zasady dopuszczalny<sup>10</sup>. W przypadku tego rodzaju cytowań przyjmuje się, że doszło do naruszenia praw autorskich, gdy wraz z przejściem kilku cytatów dochodzi również do przejścia elementów twórczych w zakresie: wyboru cytatów, prezentacji poglądów i argumentów, toku rozumowania, a także prowadzenia dyskursu naukowego<sup>11</sup>. Nawet jednak dopuszczalne z punktu widzenia prawa autorskiego korzystanie z cytowania z drugiej ręki uznać należy za sprzeczne z dobrymi obyczajami w działalności naukowej, szczególnie gdy przejście cudzych cytatów ma na celu nieuczciwe skrócenie wysiłku naukowego<sup>12</sup>.

Za przejaw takich zachowań może zostać uznane również np. cytowanie słów lub utworów fikcyjnych autorów celem wprowadzenia w błąd co do autorstwa. Mistyfikacja służy uzyskaniu wrażenia akceptacji dla własnych poglądów czy twórczości<sup>13</sup>.

Przyjąć należy zatem, że w przypadku zarówno pracy doktorskiej, jak i habilitacyjnej może ona zostać przygotowana z naruszeniem dobrych obyczajów w nauce, które jednocześnie nie będzie wyczerpywało znamion naruszenia praw autorskich. Gdyby bowiem przyjąć, że przesłanki wznowienia odnoszą się wyłącznie do dorobku, który był brany pod uwagę i na podstawie którego

<sup>10</sup> S. Stanisławska-Kloc, *Zasady wykorzystywania cudzych utworów...*, op. cit., s. 178–179.

<sup>11</sup> Ibidem. Por. także R. Markiewicz, *Ochrona prac naukowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelktualnej” 1990, z. 55, s. 36–38.

<sup>12</sup> S. Stanisławska-Kloc, *Zasady wykorzystywania cudzych utworów...*, op. cit., s. 179.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 177.

został nadany stopień naukowy, to w przypadku osób z tytułem doktora do-robek ten, jak wyżej wskazano, nie musi być znaczny, istotne naruszenie do-nych obyczajów może mieć miejsce właśnie w związku z przygotowaniem rozprawy doktorskiej.

W kwestii trybu postępowania wskazać należy, że zgodnie z art. 29 ust. 3 u.s.t. w przypadku zaistnienia przesłanek do wznowienia postępowania o na-danie stopnia doktora i doktora habilitowanego organem wydającym postano-wienie o wznowieniu postępowania jest Centralna Komisja.

Wszczęcie postępowania w trybie wznowienia postępowania administra-cyjnego, w myśl przepisów k.p.a., nastąpić może na wniosek lub z urzędu, przy czym k.p.a. zastrzega jednocześnie przesłanki wznowienia, w przypadku któ-rych wznowienie postępowania nastąpić może wyłącznie na wniosek strony. W odróżnieniu od postępowań zwykłych, złożenie przez stronę dopuszczal-nego i kompletnego formalnie wniosku w trybie wznowienia nie powoduje automatycznego wszczęcia postępowania, lecz właściwy organ wydaje niezaskarżalne postanowienie o wznowieniu postępowania lub zaskarżalne posta-nowienie o odmowie wznowienia postępowania. Postanowienie o wszczęciu postępowania organ zobowiązany jest wydać także w przypadku wznowienia postępowania z urzędu.

W kontekście powołanych unormowań u.s.t. przyjąć należy, że stroną po-stępowania w przedmiocie wznowienia postępowania będzie zawsze osoba, która była adresatem uchwały o nadaniu stopnia naukowego. W doktrynie podnosi się także, że za stronę postępowania względnie mogłaby być uznawa-na także osoba, której prawa autorskie zostały naruszone<sup>14</sup>.

Podkreślenia wymaga, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że źródeł interesu prawnego dopatrywać należy w prawie mate-rialnym, przy czym dotyczy to nie tylko norm materialnoprawnych w prawie administracyjnym, lecz także norm materialnoprawnych zawartych w prze-pisach innych gałęzi prawa, np. prawie cywilnym<sup>15</sup>. W związku z powyższym

<sup>14</sup> E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 55–66.

<sup>15</sup> Zob. A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 73 i nn. Por. także postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OZ 667/15, CBOSA.

przyjąć należy, że osoba, w której ocenie jej prawa autorskie zostały naruszone, na podstawie art. 1 u.o.p.a. może żądać uznania jej za stronę postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania oraz stwierdzenie nieważności postępowania. W takim przypadku podmiot taki będzie także legitymowany do złożenia wniosku o wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności postępowania. Żaden inny podmiot, poza adresatem uchwały o nadaniu stopnia doktora, nie będzie mógł natomiast zostać uznany za stronę postępowania w przypadku wznowienia postępowania o nadanie stopnia naukowego w związku z przesłanką naruszenia dobrych obyczajów w nauce. Brak jest bowiem podstaw do uznania, że naruszenie dobrych obyczajów może być związane z naruszeniem bądź potrzebą ochrony interesu prawnego innych osób.

Statusu strony w postępowaniu w przedmiocie wznowienia postępowania w przewodzie doktorskim nie może natomiast posiadać rada wydziału jednostki organizacyjnej uczelni wyższej, która, stosownie do treści art. 15 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 3 i 4 u.s.t., jako organ I instancji podjęła kończąca postępowanie prawomocną uchwałę w sprawie nadania stopnia naukowego doktora. To samo odnosi się do dziekana danego wydziału jako przewodniczącego organu kolegiального, jakim jest rada wydziału. W związku z powyższym wniosek rady wydziału o wznowienie postępowania zakończony prawomocną uchwałą tej rady w sprawie nadania stopnia nie może zostać zakwalifikowany jako podanie w rozumieniu art. 63 k.p.a., co do którego Centralna Komisja zobligowana byłaby podjąć rozstrzygnięcie w formie postanowienia o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania<sup>16</sup>. Wniosek taki uznać można jedynie za informację, na podstawie której Centralna Komisja uzyskuje wiedzę o okolicznościach, co do których powinna rozważyć, czy stanowią one podstawę wydania z urzędu postanowienia o wznowieniu postępowania.

W kwestii wniosku uprawnionego podmiotu o wznowienie postępowania należy się zastanowić, czy odpowiednie zastosowanie znajdować będzie tu art. 148 § 1 k.p.a., w myśl którego podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję

<sup>16</sup> Por. M. Wroński, *Szczeciński doktorat z prawa*, „Forum Akademickie” 2015, nr 4, [online:] <https://forumakademickie.pl/fa/2015/04/szczecinski-doktorat-z-prawa/> [dostęp: 29.02.2016].

w I instancji, w terminie 1 miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, od której ustawodawca w odniesieniu do przesłanek określonych w art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a § 1 i art. 145b § 1 k.p.a. wprowadził wyjątki, zastrzeżone odpowiednio w art. 148 § 2, art. 145a § 2 i art. 145 § 2 k.p.a. Przepis art. 148 § 1 k.p.a. w przeciwieństwie do wyżej wymienionych unormowań k.p.a. nie wskazuje, poprzez ich wymienienie lub też odesłanie do konkretnego przepisu, rodzaju przesłanek, do których znajduje on zastosowanie. Tym samym można przyjąć, że będzie on znajdował odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu w sprawie wznowienia prowadzonym na podstawie art. 29 ust. 2 u.s.t. Wobec powyższego podmiot, którego prawa autorskie zostały naruszone, w przypadku zamiaru wystąpienia z żądaniem wznowienia postępowania w sprawie o nadanie innej osobie stopnia naukowego, powinien złożyć podanie do Centralnej Komisji z zachowaniem miesięcznego terminu liczonego od dnia, w którym dowiedział się o okoliczności naruszenia jego praw autorskich. Wydaje się to o tyle spójne, że w przypadku żądania wznowienia postępowania na podstawie przesłanek określonych w art. 145 § 1, art. 145a i art. 145b k.p.a. zastosowanie znajdować będzie termin 1 miesiąca, określony w art. 148 § 1 i 2, art. 145a § 2 i art. 145 § 2 k.p.a.<sup>17</sup>

Inaczej wygląda kwestia możliwości uchylecia uchwał we wznowionym postępowaniu w sprawie o nadanie stopnia naukowego w związku z wystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 29 ust. 2 u.s.t. z uwagi na upływ terminu. Przepis art. 146 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje 5- i 10-letni termin przedawnienia, odsyłając do konkretnych, unormowanych w k.p.a. przesłanek wznowienia, nie ma w związku z treścią art. 29 ust. 1 u.s.t. odpowiedniego zastosowania. Przesłanka wymieniona w art. 29 u.s.t. jest bowiem niezależną od wymienionych w k.p.a. przesłanką uzasadniającą wznowienie postępowania w przedmiocie nadania tytułu naukowego<sup>18</sup>.

W zakresie rozstrzygnięć, jakie powinny zostać podjęte w trybie wznowienia postępowania w doktrynie, wskazuje się, że ziszczenie się przesłanek określonych w art. 29 ust. 2 u.s.t. powodować powinno uchYLENIE wszystkich

<sup>17</sup> Por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA 812/031, CBOSA.

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 249/11, CBOSA.



uchwał podjętych wraz z wszczęciem przewodu lub postępowania – pogląd ten uznać należy za właściwy. Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.s.t. czynności przewodu doktorskiego kończą się uchwałami rady jednostki organizacyjnej w przedmiocie: 1) wszczęcia przewodu doktorskiego i wyznaczenia promotora, a także promotora pomocniczego w przypadku jego udziału w przewodzie; 2) wyznaczenia recenzentów; 3) przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony; 4) przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej oraz 5) nadania stopnia doktora.

W doktrynie zaznacza się przy tym, że uchylenie powyższych uchwał powinno być uzależnione od skali ocenianego zjawiska plagiatu lub naruszenia dobrych obyczajów w nauce<sup>19</sup>. Stanowisko to każe się zastanowić nad zakresem i sposobem prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Istotą postępowania w trybie wznowienia jest ponowne przeprowadzenie postępowania celem ustalenia, czy w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną wystąpiły istotne wady, a jeśli tak, to czy miały one wpływ na wynik sprawy<sup>20</sup>. Postępowanie to, stosownie do treści art. 149 § 2 k.p.a., obejmować może dwa etapy. Pierwszy polega na ustaleniu, czy ziściły się przesłanki pozytywne stanowiące przyczynę wznowienia postępowania. Jeżeli tak, to drugi etap polega na ponownym przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i rozstrzygnięciu sprawy.

Powyższe unormowania stanowią podstawę do postawienia pytań o sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego na każdym z tych etapów, w kontekście nie tylko zasady prawdy materialnej i zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, sformułowanych w art. 7 i 10 k.p.a., lecz także o rolę w tego rodzaju postępowaniu osób spoza składu rady danej jednostki organizacyjnej, takich jak recenzent zewnętrzny w przewodzie doktorskim czy członek komisji, w tym recenzenci powołani przez Centralną Komisję w postępowaniu habilitacyjnym (art. 18a ust. 5 u.s.t.). Powyższe pytania rodzić mogą szereg problemów praktycznych, które z uwagi na ramy objętościowe opracowania można w tym miejscu jedynie zasygnalizować.

<sup>19</sup> Por. E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 55–66.

<sup>20</sup> M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX, [online:] <http://sip.lex.pl/#/komentarz/587260247/481681> [dostęp: 29.02.2016].

Odnosząc się z kolei do trybu stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego określonego w art. 29a u.s.t., zaznaczyć należy, że k.p.a. nie normuje trybu stwierdzenia nieważności postępowania, który jest trybem właściwym dla procedur sądowych, np. cywilnej lub sądownoadministracyjnej.

Podkreślić należy również, że stwierdzenie nieważności postępowania sądowego związane jest z wadliwością postępowania, której dopuścił się sąd, a która miała wpływ na sposób załatwienia sprawy. W przypadku nieważności postępowania, o której mowa w art. 29a u.s.t., uchybienia dotyczą strony postępowania, przez co instytucja ta nie wykazuje spójności z odpowiednim trybem w postępowaniach sądowych.

W związku z powyższym w doktrynie wskazuje się na wątpliwość, czy przyjęte w art. 29a u.s.t. sformułowanie to błąd w procesie legislacyjnym i powinno być tam użyte wyrażenie o stwierdzeniu nieważności decyzji. Wówczas przepis art. 29a u.s.t. mógłby być traktowany jako przepis szczególny, do którego odsyłałby art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Drugie z prezentowanych w doktrynie stanowisk podnosi, że użyte w art. 29a u.s.t. sformułowanie stanowi zamierzone rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, który wprowadził w ten sposób nowy, odrębny od przyjętych w k.p.a. nadzwyczajny tryb weryfikacji postępowania administracyjnego<sup>21</sup>.

Poddając analizie przesłankę stwierdzenia nieważności postępowania unormowaną w u.s.t., wskazać można na pewien brak spójności z trybem stwierdzenia nieważności decyzji regulowanym przepisami k.p.a. Mianowicie wyszczególnione w art. 29a u.s.t. uchybienia związane są z okolicznościami, które powstały w toku postępowania i stanowiły podstawę ustaleń stanu faktycznego (przywłaszczenie autorstwa cudzego utworu w pracy stanowiącej podstawę przyznania tytułu). Okoliczności takie są właściwe raczej dla trybu wznowienia postępowania. W przypadku przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a., uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji, stanowią one przejaw wadliwości tkwiącej w samej decyzji. Wadliwości, o których mowa

<sup>21</sup> Zob. J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, ZNSA 2011, nr 6, s. 18–35.

w art. 29a u.s.t., nie tkwią natomiast w samym rozstrzygnięciu – uchwale o nadaniu stopnia doktora, co istotnie różnicuje obie kategorie przesłanek.

W kwestii uregulowań odnoszących się do trybu stwierdzenia nieważności postępowania w doktrynie przyjmuje się, że wobec braku odrębnych rozwiązań oraz odesłań do przepisów k.p.a., jak również wobec wskazanego wyżej braku zgodności z trybem stwierdzenia nieważności postępowania właściwego dla procedur sądowych do instytucji unormowanej w art. 29a u.s.t. odpowiednie zastosowanie znajdować powinny przepisy k.p.a. dotyczące trybu stwierdzenia nieważności decyzji<sup>22</sup>.

W zakresie organów właściwych do stwierdzenia nieważności postępowania art. 29a u.s.t. stanowi, że organem takim jest rada właściwej jednostki organizacyjnej lub odpowiednio Centralna Komisja. Wydaje się, że w pierwszej kolejności organem tym powinna być określona rada wydziału, a Centralna Komisja dopiero wówczas, gdyby dana rada nie mogła wydać samodzielnie stosownej decyzji. Mogłoby to mieć miejsce np. w przypadku, gdyby przestała istnieć jednostka organizacyjna, której rada podjęła wcześniej uchwałę o nadaniu stopnia doktora, lub gdyby zostały ograniczone uprawnienia danej jednostki do nadawania stopnia doktora.

Jeśli chodzi o tryb wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postępowania w doktrynie, wskazuje się, że powinno ono nastąpić w drodze niezaskarżalnego postanowienia<sup>23</sup>. W przepisach k.p.a. brak jednak przepisu, który – tak jak w przypadku wznowienia postępowania – nakazywałby wprost wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. W przypadku postępowań wszczynanych z urzędu właściwym i wystarczającym trybem jest samo pisemne zawiadomienie o wszczęciu postępowania, które przybiera formę czynności faktycznej wywołującej skutki prawne poprzez fakty, a nie czynności prawnej w postaci aktu administracyjnego, jakim jest postanowienie.

Za strony postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postępowania o nadanie stopnia naukowego, podobnie jak to miało miejsce w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania, w pierwszej kolejności uznać

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

należy osobę, która była adresatem uchwały o nadaniu stopnia naukowego. Niemniej za stronę postępowania uznawana powinna być także osoba, w stosunku do której dopuszczono się przypisania sobie autorstwa istotnego fragmentu lub innych elementów jej utworu lub ustalenia naukowego.

W zakresie skutków stwierdzenia nieważności postępowania przyjąć należy, iż będą one odpowiednie do stwierdzenia nieważności decyzji lub stwierdzenia nieważności postępowania sądowego. Rozstrzygnięcie tego rodzaju powodować będzie konsekwencje w postaci zniesienia z mocą wsteczną skutków dokonanych czynności w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora. W związku z pewną sekwencją uchwał, jaka podejmowana jest w tego rodzaju postępowaniu, uznać należy, że w przypadku braku uchwał negatywnych w toku postępowania o nadanie stopnia doktora (np. uchwał o odmowie wszczęcia przewodu i wyznaczenia promotora, odmowie wyznaczenia recenzentów, odmowie przyjęcia rozprawy doktorskiej do publicznej obrony, które jako kończące postępowanie podlegają samodzielnemu zaskarżeniu) postępowanie to w sposób jednolity obejmuje wszystkie czynności przewodu od momentu jego wszczęcia, aż do podjęcia uchwały o nadaniu stopnia naukowego. Stwierdzenie nieważności postępowania skutkować będzie zatem zniesieniem całego postępowania o nadanie stopnia doktora, a zatem także wszystkich dokonanych w tym postępowaniu czynności w postaci podjętych uchwał, łącznie z uchwałą o wszczęciu przewodu i wyznaczeniu promotora oraz powrót do stanu prawnego sprzed wniosku o wszczęcie postępowania<sup>24</sup>.

Taki sposób interpretacji uzasadnia też w pewnym stopniu sens przyjęcia instytucji stwierdzenia nieważności postępowania w miejsce stwierdzenia jedynie nieważności decyzji kończącej postępowanie, tj. jedynie uchwały o nadaniu stopnia doktora.

---

<sup>24</sup> J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki a kontrola sądu administracyjnego w tych sprawach*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego*, red. J. Góral et al., Warszawa 2007, s. 161; J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 33.



**DR JACEK JAWORSKI**

(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

## **Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora**

Podstawowe problemy związane z ustaleniem przepisów określających przeprowadzenie postępowania wznowieniowego na gruncie u.s.t. wynikają nie tylko z samej treści jej art. 29 ust. 1, który wskazuje na „odpowiednie stosowanie” k.p.a., lecz także z relacji ust. 1 i ust. 2 art. 29. Nie bez znaczenia pozostaje także treść art. 29a u.s.t. w kontekście ustalenia pierwszeństwa między wznowieniem a stwierdzeniem nieważności w związku z oceną przesłanek ich dopuszczalności.

Art. 29 ust. 1 u.s.t. wskazuje mianowicie, iż w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora oraz nadania, ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia uprawnienia do nadawania stopnia doktora w zakresie nieuregulowanym w u.s.t. stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Odsyła on zatem do grupy artykułów k.p.a., a zatem także do przepisów dotyczących trybów nadzwyczajnych. Wskazane odesłanie jest zatem odesłaniem całościowym i grupowym, co oczywiście nie przesądza jeszcze, które ze wskazanych przepisów będą miały zastosowanie, a które ulegną pełnemu wyłączeniu.

Natomiast ust. 2 art. 29 dodaje, że przesłankami do wznowienia postępowania o nadanie stopnia doktora mogą być także ujawnione okoliczności wskazujące na to, że stopień doktora lub doktora habilitowanego albo tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich, lub dobrych obyczajów w nauce.

Powyższe oznacza, że odpowiednie stosowanie wszystkich przepisów k.p.a. zostaje wyłączone tylko w przypadkach wynikających z u.s.t. (ust. 2 stanowi tu *lex specialis*), przy czym wyłączenie to powinno być rozumiane w sposób ścisły.

Ponadto mając na względzie użyty w art. 29 ust. 2 u.s.t. wyraz „także”, należy przyjąć, iż ustawodawca nie wyłączył pozostałych przesłanek wznowienia, a jedynie rozszerzył ów katalog. To zaś oznacza, że wspólnie z zakazem

rozszerzającej interpretacji wyjątków nie wyłączono nie tylko przesłanek pozytywnych, lecz także wynikających z k.p.a. przesłanek negatywnych. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy w odniesieniu do okoliczności dorobku powstałego z naruszeniem prawa lub obyczajów w nauce, czyli tzw. nowych przesłanek wprowadzonych przedmiotową ustawą, zastosowanie będą miały przepisy art. 146 § 1 i § 2 w zw. z art. 151 § 2 k.p.a.

W przypadku przedawnienia problem ten jest o tyle złożony, że jeśli udzielimy pozytywnej odpowiedzi co do możliwości zastosowania „w jakimś zakresie” art. 146 § 1 k.p.a., to pojawia się wątpliwość, który ze wskazanych tam terminów (5 czy 10 lat) będzie właściwy dla przypadków naruszenia prawa.

Niekiedy przyjmuje się, że nie jest możliwe stosowanie w odniesieniu do wznowienia przesłanek negatywnych. I tak, w wyroku z dnia 17 maja 2011 r.<sup>1</sup> NSA wskazał, że przepis art. 146 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przewiduje 5-letni termin przedawnienia, nie ma w zw. z treścią art. 29 ust. 1 u.s.t. „odpowiedniego” zastosowania<sup>2</sup>. Z tezą o wykluczeniu w tym przypadku przesłanek negatywnych nie można się jednak zgodzić z poniższych względów.

Na początku jedynie pomocniczo wskazać trzeba swoistą niekonsekwencję w używaniu pojęcia „odpowiednie stosowanie” przez sąd w przedmiotowej sprawie. W uzasadnieniu do wskazanego wyroku mowa jest bowiem o braku odpowiedniego zastosowania art. 146 § 2 k.p.a., w sytuacji kiedy właśnie w związku z odpowiednim stosowaniem całego k.p.a. należałoby mówić raczej o niestosowaniu tego przepisu<sup>3</sup>. Tymczasem w dalszej części orzeczenia, powołując się na inne orzecznictwo, przez odpowiednie stosowanie k.p.a. rozumiano sytuację, w której przepisy k.p.a. były stosowane wprost, niektóre z dostosowaniem do charakteru rozpatrywanej sprawy, a inne w ogóle nie miały zastosowania<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sygn. akt I OSK 249/11, CBOSA.

<sup>2</sup> Sprawa dotyczyła wprawdzie postępowania w przedmiocie uchylecia uchwały o nadaniu stopnia doktora habilitowanego, jednak osadzona została na tożsamym problemie prawnym, jakim jest ustalenie zasad wznowienia.

<sup>3</sup> Być może z tego powodu wyraz „odpowiedni” został ujęty w uzasadnieniu do wyroku w cudzysłów.

<sup>4</sup> Porównaj wskazany tam wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, CBOSA.

W przedmiotowej sprawie sąd stwierdził zarazem, że przesłanka wymieniona w powołanym przepisie jest niezależna od wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a. Stąd zastosowanie jej nie zostało ograniczone przesłanką terminu. Stanowiło to dla sądu podstawę do powzięcia konkluzji, iż w stosunku do tzw. nowych przesłanek wynikających z u.s.t. nie tylko, że nie ma terminów przedawnienia, lecz także, że przedmiotowa u.s.t. będzie w związku z tym miała zastosowanie do decyzji podjętych przed jej wejściem w życie.

Wydaje się jednak, że z tego samego stwierdzenia, iż przesłanka określona w art. 29 ust. 2 u.s.t. jest przesłanką niezależną od pozostałych, można wywieść zupełnie przeciwne wnioski co do obowiązywania terminów czy też możliwości przeprowadzenia postępowań wznowieniowych wobec spraw zakończonych przed dniem wejścia w życie u.s.t.

Gdy chodzi o terminy przedawnienia, to konieczność odpowiedniego stosowania powinna wymóc dokonywania takiej wykładni, która umożliwi jakieś zastosowanie przepisów. Brak stosowania zaś należy traktować jako ostateczność przy odpowiednim stosowaniu. Jak już nadmieniono, art. 29 ust. 2 u.s.t. należy stosować jako wyjątek z zakazem interpretacji rozszerzającej, a zatem wykluczającej odpowiednie stosowanie wszystkich przepisów k.p.a., o którym mowa w ust. 1 tego przepisu. Fakt, że ustawodawca nie wskazał terminu przedawnienia przy wprowadzaniu w tego typu sprawach nowej przesłanki pozytywnej, tłumaczyć można właśnie tym, iż odesłał on w tym samym art. w ust. 1 do odpowiedniego stosowania całego k.p.a., a zatem także przepisów wskazujących termin przedawnienia.

Jeśli zaś chodzi o trudność co do wyboru terminu przedawnienia, to odpowiednie stosowanie k.p.a. powinno skłaniać nas do zastosowania terminu krótszego. Skoro bowiem ingerencja w decyzję (tu uchwałę) powinna być dopuszczalna jedynie w wyjątkowych sprawach, a z zasady trwałości decyzji wynika konieczność takiego rozumienia przepisów, która ostateczne rozstrzygnięcie chroni w obrocie prawnym, to 5-letni termin, jako krótszy, lepiej pozwala zrealizować tę ideę.

Mając na względzie dodane do wynikających z k.p.a. przesłanki wznowienia, o których mowa w art. 29 ust. 2 u.s.t., trzeba w tym kontekście sprostać



także trudnościom, które nasuwa art. 29a u.s.t. Mianowicie wskazuje on na nową przesłankę, tym razem związaną z postępowaniem nieważnościowym. Chodzi o sytuację, kiedy w pracy stanowiącej podstawę nadania stopnia lub tytułu osoba ubiegająca się o niego przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego. Sprawy takie wchodzą w zakres okoliczności nadania stopnia doktora na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem praw autorskich. Słusznie zauważa się więc w orzecznictwie, iż zakres hipotez art. 29 ust. 2 oraz art. 29a u.s.t. jest w pewnej części zbieżny<sup>5</sup>. Racjonalny ustawodawca nie wprowadza jednak dwóch sankcji za podobne naruszenie, dlatego w drodze wykładni tych przepisów należy rozróżnić ich zakres treściowy. Bez tego rozróżnienia tryby nadzwyczajne, do jakich zaliczamy tryb wznowieniowy i nieważnościowy, mogłyby pełnić względem siebie role konkurencyjne. Tak jednak nie jest. W przypadku zbiegu dwóch trybów pierwszeństwo należy przypisać trybowi stwierdzenia nieważności, jako idącemu w swych skutkach dalej niż tryb wznowieniowy. Zasadą jest bowiem, że w przypadku zbiegu trybów nadzwyczajnych pierwszeństwo ma tryb nieważnościowy<sup>6</sup>. Istnieją także głosy warunkujące pierwszeństwo danego trybu w zależności od faktu, który z nich został uruchomiony jako pierwszy. Wyróżnikiem jest tu wówczas dzień wszczęcia postępowania<sup>7</sup>. Oczywiście jest, że od generalnej zasady pierwszeństwa trybu najdalej idącego w skutkach zastosowania możliwe są wyjątki wprowadzane w drodze *lex specialis*<sup>8</sup>.

Wydaje się zatem, że skorzystanie z cudzego dorobku w postaci niewykazania innego autorstwa lub współautorstwa i przypisania sobie całości lub istotnego fragmentu cudzego utworu (lub ustalenia naukowego) staje się

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 325/07, LEX nr 352749.

<sup>6</sup> M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 827.

<sup>7</sup> E. Szewczyk (*Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawach stopni naukowych*, ZNSA 2011, nr 5, s. 65) wskazuje bowiem, iż w sytuacji zbiegu obu trybów to postępowanie nadzwyczajne, które później zostało wszczęte, powinno zostać zawieszane. Godne uwagi jest, iż ową zasadę pierwszeństwa autorka uzasadniła tym, iż stwierdzenie nieważności postępowania oraz wznowienie postępowania zmierzają w zasadzie do tych samych skutków, czyli uchylenia decyzji w przewodzie doktorskim.

<sup>8</sup> M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, op. cit., s. 834; u.s.t. nie wprowadza jednak takiego wyjątku.

przesłanką nieważnościową, gdy dotyczy rozprawy doktorskiej. Jeśli zaś okoliczność ta dotyczy „pozostałego dorobku”, jaki wykazywany jest we wniosku, to stanowi przesłankę wznowienia. Rozróżnienie to wydaje się mieć ograniczone znaczenie, jeśli chodzi o przewody doktorskie, nabiera zaś rangi przy habilitacjach ze względu na staż zawodowy i związany z tym bogatszy dorobek naukowy. Monografia habilitacyjna, książka profesorska czy cykl artykułów związanych tematycznie nie wyklucza przecież istnienia innego (dodatkowego) dorobku naukowego, który także stanowi podstawę nadania stopnia albo tytułu. Należy zatem rozróżnić ów element przewodni przewodu i pozostały dorobek w celu ustalenia, czy plagiat ma stanowić podstawę jedynie uchylenia, czy też stwierdzenia nieważności uchwały.

Prawidłowe rozróżnienie hipotez zawartych w art. 29 ust. 2 oraz art. 29a u.s.t. pozwala zatem na zastosowanie przez organ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, gdy problem autorstwa dotyczy samej pracy doktorskiej, habilitacyjnej czy profesorskiej, a nie pozostałego dorobku<sup>9</sup>.

Na powyższy problem nakłada się trudność odpowiedniego stosowania przepisów nieważnościowych wynikających z k.p.a. (w szczególności chodzi tu o przesłanki negatywne wynikające z art. 156 § 2 k.p.a.). Argumentacja, że w tym przypadku przedawnienie następuje w terminie 10 lat, jest analogiczna do wyżej wskazanej w stosunku do wznowienia postępowania. Chodzi mianowicie o to, aby stan, w którym można dokonać nadzwyczajnej ingerencji w rozstrzygnięcie, jako stan swoistej niepewności, został ograniczony w racjonalnym przedziale czasowym.

Dodatkowo za taką argumentacją może przemawiać nie tylko konieczność ochrony rozstrzygnięć, które stają się częścią obrotu prawnego, czy też konieczność stabilizacji tego systemu, lecz także fakt dyrektywy TK, która wynika z oceny braku przedawnienia zastosowania negatywnej przesłanki nieważnościowej rażącego naruszenia prawa.

TK w wyroku z dnia 12 maja 2015 r.<sup>10</sup>, odpowiadając na pytanie prawne WSA w Warszawie, wskazał, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wy-

<sup>9</sup> E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji...*, op. cit., s. 55–56.

<sup>10</sup> Sygn. akt P 46/13, Dz.U. z 2015 r., poz. 702.

łącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Zasadne wydaje się zatem wykorzystanie postawionych przez TK tez w stosunku do wykluczania możliwości przedawnienia uchylecia uchwał w sprawie nadawania stopni i tytułów naukowych. Argumenty te są tym bardziej uzasadnione, jeśli uwzględni się fakt, iż TK zdecydował się na stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP w stosunku do trybu mocniejszego, gdzie nie było wątpliwości co do faktu, iż ustawodawca nie wprowadził przedawnienia (co do przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Zatem w sytuacji dotyczącej trybu słabszego, gdzie dodatkowo występuje odesłanie do odpowiedniego stosowania k.p.a., które przecież w żadnym przypadku nie wyłącza przedawnienia (jedynie wyróżnia dwa jego terminy), takie rozumienie przepisów, które w drodze wykładni celowościowej dopuszcza w zasadzie możliwość jego wznowienia w każdym czasie po podjęciu uchwały, wydaje się niedopuszczalne.

Zarysowany powyżej problem konstytucyjny jest ponadto o tyle uniwersalny, iż opiera się na relacji między przewidzianą w art. 7 Konstytucji RP zasadą praworządności (legalizmu) a wynikającymi z klauzuli zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasadą pewności prawa i wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do państwa, zwaną także zasadą lojalności państwa.

Żadna z powyższych zasad zdaniem TK nie ma charakteru bezwzględnego, od obu bowiem dopuszczalne są wyjątki. Trzeba przy tym, na gruncie zasady praworządności, rozróżnić nakaz działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, od którego nie ma wyjątków (tym samym zasada ta nie doznaje ograniczeń), oraz nakaz eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności, który może podlegać ograniczeniom<sup>11</sup>.

TK doszedł do wniosku, że stabilizacja stosunków administracyjnoprawnych po upływie określonego czasu leży w interesie porządku publicznego, a odstępowanie od zasady trwałości decyzji ostatecznej nie powinny naruszać

<sup>11</sup> Porównaj teza pkt 9.1 z orzeczenia TK w sprawie sygn. akt P 46/13.

wynikających z art. 2 Konstytucji RP zasad bezpieczeństwa prawnego. Zatem także możliwość nieograniczonego czasowo wznowienia, a mówiąc precyzyjnie – uchylenia uchwały w wyniku wznowienia, jawi się jako konstytucyjnie wadliwa.

W uzasadnieniu do przedmiotowego wyroku znaleźć można jeszcze kilka uwag istotnych z punktu widzenia opisywanego zagadnienia wznowieniowego. Po pierwsze TK wskazał, że z analizy praktyki orzeczniczej sprzed nowelizacji k.p.a. w 1980 r., jak i ówczesnych wypowiedzi doktrynalnych, które były motywem wprowadzenia przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wynika, że celem tego przypisu w wyniku dokonanej w 1980 r. nowelizacji było zapewnienie decyzjom większej trwałości. Zatem dokonywanie wykładni celowościowej zmierzającej przy wznowieniu do możliwości bezterminowego uchylenia także uznać należy jako stojące *contra legem*<sup>12</sup>.

Ponadto jako interesujące z punktu widzenia zagadnień związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów prawa, w związku z koniecznością dokonania rozstrzygnięcia merytorycznego, jawi się wskazane w uzasadnieniu stanowisko Prokuratora Generalnego, który zaznaczył, że odstępianie od zasady bezpieczeństwa prawnego jest uzasadnione w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne konstytucyjne zasady, i wskazał wyroki TK, w których dopuszczono odstępianie od zakazu stosowania nowych norm do sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie<sup>13</sup>.

Trzeba jednocześnie mieć świadomość, iż takie rozumienie odpowiedności stosowania art. 146 k.p.a., które dopuszcza przedawnienie, zwolniłoby stosujących prawo z konieczności ustalania, czy wskazane przepisy będą miały zastosowanie do rozstrzygnięć podjętych przed wejściem w życie u.s.t. W tym zakresie za nieakceptowalne należy uznać ustalenia sprowadzające się do wprowadzenia takiej możliwości. Wydaje się, iż zbyt daleko ingerują one w prawa nabyte, łamiąc ponadto podstawową zasadę *lex retro non agit*. Proponowane podejście rozwiązuje także takie kwestie jak wytłumaczenie, dlaczego

<sup>12</sup> W tym względzie TK powołał się na J. Świątkiewicza (*Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981, s. 3, 14).

<sup>13</sup> Zob. wyroki: z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07, OTK ZU 2007, nr 11/A, poz. 155; z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt P 44/10, OTK ZU 2013, nr 4/A, poz. 39.

tylko jedna z dwóch tzw. wznowieniowych przesłanek negatywnych, czyli przedawnienie, nie może być zastosowana.

W art. 29 ust. 2 u.s.t. mowa jest ponadto o naruszeniu prawa dotyczącym jedynie takiej sytuacji, gdzie ujawnione okoliczności wskazują, że stopień doktora został nadany przy uwzględnieniu dorobku powstałego ze wskazanym w tym art. naruszeniem. Podobnie jeśli chodzi o przesłankę naruszenia dobrych obyczajów, naruszenie ich musi być związane wyłącznie z dorobkiem naukowym. Jakkolwiek za dorobek naukowy należy uznać wszystko, co zostało stworzone w nauce przez kandydata, to praca doktorska ze względu na treść przepisów nie wchodzi do tego zakresu. W praktyce zatem do przewodów doktorskich trudno jest zastosować wskazany przepis.

Naruszenie prawa i dobrych obyczajów w kontekście dorobku naukowego może być rozpatrywane w sposób zawężający, jak i w sposób rozszerzający. Wydaje się, iż w orzecznictwie i części doktryny panuje przekonanie co do zasadności tego drugiego stosowania. Takie stanowisko budzi jednak wątpliwości, gdyż dopuszcza rozszerzającą wykładnię zastosowania trybu, który ze swej istoty powinien być nadzwyczajny. W konsekwencji nie chroni to wydanych w wyniku przeprowadzenia przewodu doktorskiego uchwał. Naruszenie ochrony trwałości zapadłych rozstrzygnięć jest tym większe, gdy ma się na uwadze przesłanki dopuszczające ich wyrugowanie.

A zatem art. 29 ust. 2 u.s.t. wskazuje na możliwość wznowienia postępowania wskutek każdego naruszenia prawa dotyczącego dorobku naukowego. Nie występuje tu zarazem żadna kwalifikowana postać jego naruszenia, jaka z istoty ma miejsce przy trybach nadzwyczajnych. Dorobek naukowy staje się więc obszarem umożliwiającym wznowienie postępowania także w stosunku do naruszeń błahych, które mogą nie mieć większego wpływu na relacje panujące między pracownikami naukowymi ani tym bardziej na wyniki pracy naukowej. Złożoność sytuacji potęguje fakt, że dana osoba (doktor, doktor habilitowany) mógł dopuścić się bardzo istotnych naruszeń prawa niezwiązanych jednak z dorobkiem naukowym. Z tego powodu okoliczności te nie będą w ogóle brane do oceny pracownika naukowego<sup>14</sup>. Niektóre z postaci po-

<sup>14</sup> Chodzi np. o molestowanie studentów lub mobbing w pracy, które nie muszą być związane z uzyskanym dorobkiem naukowym.

ważnych naruszeń prawa nie stanowią zatem podstaw do wznowienia. Także pewne stany lub zachowania uznane w społeczeństwie za naganne nie muszą stanowić naruszenia dobrych obyczajów w nauce. *De lege ferenda* właściwszym byłoby wskazanie w przedmiotowym przepisie istotnych naruszeń prawa lub obyczajów w obrębie nauki prawa<sup>15</sup>.

W literaturze jako przykład naruszenia prawa wskazuje się plagiat, natomiast autoplgiat stanowi o naruszeniu dobrych obyczajów<sup>16</sup>. W przypadku dorobku naukowego i artystycznego aspekt wykorzystania cudzego wkładu intelektualnego faktycznie stanowi najważniejszy element oceny. Z jednej strony nie jest to ocena łatwa, a z pewnością wymagająca specjalistycznej wiedzy z danej dziedziny, dlatego wyrobiony w judykaturze pogląd, że sądy nie są właściwe do oceny merytorycznej dorobku, wydaje się zasadny<sup>17</sup>. Z drugiej strony jednostka, która dzięki publicznoprawnej ingerencji państwa w sferę jej życia, zmuszona jest do przejścia całego postępowania przed radą wydziału, powinna mieć prawo do rzetelnego procesu, który będzie dotyczył *meritum*, a nie kwestii formalnych, nierozstrzygujących o istocie sprawy.

Zgodnie z art. 23 k.c. do chronionych dóbr osobistych człowieka należy twórczość naukowa. K.c. *a priori* zakłada zatem pierwiastek twórczy, jaki występuje na polu nauki. Stąd rozumienie osiągnięcia naukowego jako utworu wydaje się w pełni uzasadnione. Prawo autorskie wśród utworów, które podlegają jego ochronie, wyróżnia także utwory naukowe. Dorobek naukowy musi charakteryzować się oryginalnością. Zwrot „oryginalny” stanowi zaś synonim wyrazu „indywidualny”. Widać zatem, że każdy przejaw naukowej działalności twórczej o indywidualnym charakterze będzie utworem w rozumieniu prawa autorskiego. Patrząc na dorobek z punktu widzenia awansu zawodowego, można zauważyć, iż ma być on indywidualny, a zatem stanowić twórczy wkład jego autora. Dla nauki istotne jest jednak, aby ów indywidualny wyraz twórczości i osiągnięć swą oryginalnością wnosił także jakiś wkład w rozwój nauki. To zaś wymaga oceny.

<sup>15</sup> Częściowo można skorzystać także z wymogów stawianych członkom korporacji zawodów zaufania publicznego, jak chociażby nieskazitelność charakteru.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Komentarz do art. 28 u.s.t.*, LEX.

<sup>17</sup> Por. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 28/11, CBOSA; z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 2052/14, CBOSA.

Patrząc z perspektywy wznowienia, należy zweryfikować, czy podany autor danego utworu naukowego jest nim w rzeczywistości. Przywłaszczenia autorstwa z pewnością stanowi przesłankę uchylającą. Sytuacja ta jest wysoce trudna do udowodnienia w przypadku tzw. plagiatu ukrytego. Chodzi bowiem o to, aby umiejętnie zdiagnozować, czy autor przejmuje kluczowe elementy twórcze od innych, ale modyfikuje lub zniekształca je w taki sposób, aby sprawić wrażenie, iż zostały one wymyślone przez niego. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, iż w wielu dziedzinach nauki właściwie niezbędny okazuje się odpowiedni warsztat i znajomość dorobku z danej dziedziny. Prace takie muszą wówczas odnosić się do tez i wyników innych uczonych. Zawsze jednak działanie to powinno odbywać się poprzez cytowanie innych autorów.

Czasami także zjawiska lub instytucje opisywane są przez wielu autorów i w ten sposób stają się dorobkiem powszechnym. Stanowią one wówczas ogólnie znany dorobek naukowy, który w pewnych sytuacjach może być wykorzystywany bez konieczności odnoszenia się do publikacji wszystkich autorów, którzy coś w tej sprawie opublikowali.

Naruszenie praw autorskich stanowi jedynie przykładowy przejaw naruszenia prawa. Ponadto wykorzystanie cudzej pracy (np. projektu będącego we wstępnej fazie realizacji) może odbywać się za zgodą jego pierwotnego autora. Problematiczna może być także ocena prawna sytuacji, w której doktor początkowo pracował w ramach zespołu badawczego, a następnie pokierował indywidualnie swoją ścieżką badawczą.

Na uwadze należy mieć także fakt, że odkrycia, idee czy koncepcje matematyczne nie podlegają ochronie prawa autorskiego, co wcale nie zwalnia z obowiązku wskazywania ich autorów i rzutuje na ocenę dorobku naukowego.

W kontekście omawiania plagiatów trudności budzić może sytuacja zamówienia utworu od innej osoby, która zawodowo trudni się takim procederem. Zgoda autora na wykorzystanie utworu nie może jednak sprowadzać się do podmiiany autorstwa. J. Bleszyński wskazuje, że w zasadzie prawo nie dopuszcza zrzeczenia się autorstwa<sup>18</sup>. Autor danego utworu naukowego jest zatem

---

<sup>18</sup> J. Bleszyński, *Podstawy prawne i możliwości przeciwdziałania przywłaszczeniu sobie autorstwa cudzej twórczości w pracach dyplomowych*, [w:] *Raport o zasadach poszanowania autorstwa w pracach*

jeden i nikt inny nie może sobie odpłatnie wykupić prawa do podawania siebie w ramach wskazywania autorstwa.

Przy dorobku naukowym istotne jest to, aby ów dorobek dotyczył konkretnej osoby. Okoliczności te należy uznać nie tylko jako istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia o przyznaniu stopnia naukowego, lecz także jako związane z faktami w sprawie. Zatem autorem się po prostu jest w sposób nierozzerwalny, bez względu na oświadczenia drugiej strony, która sama podając się za autora, dodatkowo może przedstawiać na tę okoliczność fałszywe dowody.

Przypisanie sobie autorstwa, jako penalizowane na gruncie art. 115 ust. 1 u.o.p.a., stanowi naruszenie prawa w rozumieniu art. 29 ust. 2 u.s.t. Błąd co do okoliczności stanowiących znamię czynu zabronionego w postaci braku świadomości dokonania plagiatu przesądza o braku możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. W przypadku postępowania wznowieniowego kwestia ta nie ma jednak znaczenia<sup>19</sup>. W przypadku zakupu cudzego utworu trudno jednak mówić o kradzieży (*plagium* z łaciny oznacza kradzież), jeśli zważy się na to, że strony umówiły się co do przekazania utworu, a jego pierwotny autor ustalił, że za odpłatą zrzeknie się swego autorstwa. Jeśli np. pierwotny autor odstąpi swój doktorat koledze, sam zaś po pewnym czasie napisze nowy doktorat, to będzie zobowiązany do wykazania w swoim dorobku autorstwa pierwszej pracy. Zatajenie tego stanowi element naruszenia prawa. Ponadto zawodowe trudnienie się pomocą osobom trzecim w pisaniu prac w każdym przypadku może stanowić naruszenie dobrych obyczajów.

W sytuacji skorzystania z wyników lub części prac innych autorów, którzy wyrazili na to zgodę, należy podać ich źródło. Przypisanie sobie autorstwa, poprzez przemilczenie tej kwestii, stanowi przykład naruszenia art. 13 ust. 1 i 4 u.s.t. Istnieje także pogląd, iż takie naruszenie jest naruszeniem dobrych obyczajów<sup>20</sup>.

---

*dypłomowych oraz doktorskich w instytucjach akademickich i naukowych*, red. E. Wosik, Warszawa 2005, s. 21.

<sup>19</sup> Chyba że podmiot wykazałby, że nawet przy dokonaniu należytej staranności nie sposób było ustalić cudzego autorstwa.

<sup>20</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 325/07, LEX nr 352749.



Nie ma jednoznacznego stanowiska, czy autoplgiat jest formą naukowego wykroczenia. Ustawodawca polski właściwie nie definiuje autoplgiatu. Powtórzenie części swoich tez nie zawsze musi być autoplgiatem, jeśli autor koncentruje się na innym wymiarze opisywanego zjawiska. Z pewnością autoplgiatem będzie powtórzenie całego tekstu lub najważniejszych jego tez w innym miejscu bez wskazania źródła. Fakt ponownego wykorzystania własnej twórczości z pewnością powinien podlegać ocenie, gdyż czasami dokonanie pewnych powtórzeń może być wręcz wskazane lub konieczne.

Jednym z warunków popelnienia autoplgiatu jest powtórzenie elementów twórczych z już rozpowszechnionego własnego utworu do dzieła opublikowanego później bez wskazania tego w tekście. J. Sieńczyło-Chlabicz oraz J. Banasiuk wskazują, że aby zakwalifikować autoplgiat jako oszustwo naukowe, muszą spełnione być następujące przesłanki: „Po pierwsze, musi dojść do wykorzystania własnego utworu w całości lub w części w późniejszej twórczości naukowej, bez podania autorstwa. Po drugie, następuje wówczas wprowadzenie w błąd wydawcy i odbiorców co do faktu, że opublikowany utwór ma charakter oryginalny i indywidualny oraz jest wydawany po raz pierwszy. Po trzecie, działanie twórcy polegające na świadomym recypowaniu własnej twórczości naukowej do kolejnych publikowanych utworów – w celu powiększenia dorobku naukowego oraz wprowadzenia w błąd i stworzenia wrażenia wydania dzieła po raz pierwszy”<sup>21</sup>.

Przechodząc do kwestii naruszenia dobrych obyczajów, to ich przestrzeganie (czy też naruszenie), w szczególności jeśli staje się przedmiotem regulacji prawnych, może doprowadzić do problemów odniesienia stanu pożądanego jako wzorca dobrego obyczaju. W jego strukturę wchodzi bowiem elementy bardzo subiektywnie oceniane w danym środowisku (zawodowym, naukowym).

Dobre obyczaje należy zatem traktować jako klauzulę nieostrą<sup>22</sup>, która wiąże się ponadto z kryteriami pozaprawnymi o charakterze społeczno-za-

<sup>21</sup> J. Panasiuk, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Pojęcie i istota zjawiska autoplgiatu w twórczości naukowej*, PiP 2012, z. 3, s. 13.

<sup>22</sup> L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17.

wodowym i oceniana jest zazwyczaj pod względem moralności<sup>23</sup> lub przy uwzględnianiu poczucia prawnego społeczeństwa, co wprost odwołuje się do niepisanych obyczajów<sup>24</sup>.

Ponadto przepis u.s.t. odnoszący się do dorobku naukowego mówi także o „ujawnionych okolicznościach” dotyczących takiego naruszenia, co można interpretować w ten sposób, że pierwotnie (podczas oceny dorobku) okoliczności te nie były ujawnione, choć istniały w tamtym czasie. W tym zakresie należy posilkować się doktrynalnym rozumieniem piątej przesłanki wznowieniowej dotyczącej tzw. nowych okoliczności faktycznych i nowych dowodów, które istniały w sprawie, lecz nie były znane organowi w dniu wydania decyzji<sup>25</sup>.

Natomiast spośród wszystkich starych przesłanek wznowieniowych (tzn. określonych w k.p.a.), które także przecież mają zastosowanie w sprawie, istotne znaczenie, z punktu widzenia wznowienia postępowania doktorskiego, będzie mieć sfalszowanie dokumentu. Dotyczy to zarówno fałszu materialnego (forma dokumentu), jak i intelektualnego, co poniekąd może być plagiatem, jeśli treść dokumentu nawiązuje do innego oryginalnego tekstu.

I tak np. sfalszowanie dyplomu ukończenia studiów powinno stanowić o konieczności wznowienia postępowania, przy czym sfalszowanie dyplomu jest fałszerstwem dokumentu urzędowego odrębnie penalizowanym w art. 270 k.k. Natomiast sfalszowanie certyfikatu potwierdzającego znajomość nowożytnego języka obcego należy do istotnych zagadnień w przewodzie doktorskim. Wykształcenie wnioskodawcy i znajomość języka obcego wpływa na określenie praw i obowiązków będących przedmiotem przewodu doktorskiego. Podobnie jest ze sfalszowaniem dokumentu potwierdzającego uzyskanie statusu beneficjenta programu „Diamantowy Grant”. Brak wykształcenia uniemożliwia posiadanie stopnia doktora. Sfalszowanie certyfikatu

<sup>23</sup> A. Żurawik, *Klauzula generalna „dobrych obyczajów” – ujęcie teoretyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 1, s. 46.

<sup>24</sup> Por. A. Szpunar, *Nadużycia prawa podmiotowego*, Kraków 1947, s. 65.

<sup>25</sup> Por. M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, op. cit., s. 851 oraz Cz. Martysz, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczycyca, Cz. Martysz., A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 262; B. Adamiak, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 588–589.

językowego stanowi zaś przesłankę ulegającą konwalidacji, jeśli zainteresowany udowodni przed komisją znajomość języka nowożytnego.

Wśród przesłanek wznowieniowych warto zwrócić jeszcze uwagę na przesłankę dotyczącą braku wyłączenia pracownika lub organu. Przesłanka ta stanowi gwarancję zasady zaufania obywateli do organów państwa, zmniejszając ryzyko stronnictwa orzekania. Należy zatem pamiętać o specyfice przewodu doktorskiego (tym bardziej dotyczy to habilitacji) – przesłanka ta przejawiać się będzie w stosunku do recenzentów<sup>26</sup>, jeśli w odniesieniu do nich zachodzą uzasadnione wątpliwości.

Odpowiednie stosowanie k.p.a. przysparza trudności w ustaleniu, jakie przepisy k.p.a. możemy stosować w całości, a jakie w części bądź w ogóle. Nie oznacza to jednak, że judykatura i doktryna nie podejmują wysiłku skonstruowania jasnych wytycznych co do zakresu zastosowania przepisów, do których trzeba się odnieść.

I tak dla przykładu można za J. P. Tarną wymienić, że w postępowaniu w sprawach stopni naukowych nie ma zastosowania art. 65 k.p.a., odpowiednie zastosowanie ma zaś art. 19 k.p.a. (co oznacza, że organy tych jednostek mają obowiązek przestrzegania swojej właściwości rzeczowej i miejscowej z urzędu), natomiast art. 20 k.p.a. ma zastosowanie pełne z tym zastrzeżeniem, że przez pojęcie „przepisów o zakresie działania” należy rozumieć indywidualny akt administracyjny Centralnej Komisji o nadaniu stosownego uprawnienia<sup>27</sup>. Autor ten wskazuje, iż „cechami charakterystycznymi wynikającymi z przedmiotu postępowań prowadzonych w sprawach stopni naukowych, które nie mogą zostać zmienione w drodze odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., są: a) szczególny charakter organu prowadzącego postępowanie (organ kolegialny, którego decyzje zapadają w głosowaniu tajnym, również wobec członków tego organu), b) swoisty tryb postępowania wyjaśniającego, c) czynny udział strony w postępowaniu ograniczony do form przewidzianych w ustawie, d) podejmowanie decyzji w głosowaniu niejawnym”<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> A zatem osób, które nie muszą być pracownikami wydziału.

<sup>27</sup> J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, ZNSA 2011, nr 6, s. 18–35; por. także wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2723/13, CBOSA.

<sup>28</sup> J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów...*, op. cit., s. 19–20.

Przepisy o odpowiednim stosowaniu k.p.a. w zakresie postępowań nieważnościowych, a w szczególności wznowieniowych, mogą budzić trudności w: 1) określeniu zakresu przedmiotowego ich zastosowania; 2) zastosowaniu przesłanek negatywnych w postaci przedawnienia; 3) ustaleniu pierwszeństwa między tymi trybami w przypadku, kiedy skutki ich zastosowania są zbliżone. W sprawach dotyczących przewodów doktorskich nie jest możliwe, bez skorzystania z wykładni celowościowej, wywiedzenie normy prawnej dotyczącej wznowienia przewodu doktorskiego. Wydaje się, że odpowiednie stosowanie umożliwia jednak zastosowanie art. 146 k.p.a. w stosunku do wznowienia, przy jednoczesnym założeniu, iż brak możliwości uchylecia następuje z upływem 5-letniego terminu.



**MGR DARIUSZ P. KAŁA**  
(Kancelaria Prawna „LexKała”)

## **Odwołanie od uchwały rady wydziału w sprawie odmowy nadania habilitacji – wybrane problemy praktyczne**

### **Wstęp**

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.t. stopień doktora habilitowanego nadawany jest w drodze postępowania habilitacyjnego wszczętego na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia. Stopień doktora habilitowanego nadaje: 1) w szkole wyższej rada wydziału lub rada innej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej; 2) w innej jednostce organizacyjnej rada naukowa (art. 18 pkt 1–2 u.s.t.). Po przedstawieniu recenzji i zapoznaniu się z autoreferatem członkowie komisji habilitacyjnej w głosowaniu jawnym podejmują uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego (art. 18 ust. 8 u.s.t.). Komisja habilitacyjna w terminie 21 dni od dnia otrzymania recenzji przedkłada radzie jednostki organizacyjnej uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego wraz z uzasadnieniem i pełną dokumentacją postępowania habilitacyjnego, w tym recenzjami osiągnięć naukowych. Na podstawie tej opinii rada jednostki organizacyjnej, w terminie 1 miesiąca, podejmuje uchwałę o nadaniu lub odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego (art. 18 ust. 11 u.s.t.). Uchwała o nadaniu stopnia doktora habilitowanego staje się prawomocna z chwilą jej podjęcia (art. 19 u.s.t.). Uchwały o nadaniu lub odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego są podejmowane w głosowaniu tajnym i zapadają bezwzględną większością oddanych głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby osób uprawnionych do głosowania (art. 20 ust. 1 u.s.t.). Osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora habilitowanego może wnieść odwołanie od uchwały rady wydziału o nadaniu stopnia doktora habilitowanego, jeżeli uchwała ta jest odmowna – do Centralnej Komisji za pośrednictwem właściwej rady wydziału w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia uchwały

wraz z uzasadnieniem. Rada wydziału przekazuje odwołanie Centralnej Komisji wraz ze swoją opinią i aktami sprawy w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia odwołania. Po rozpatrzeniu odwołania, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy, Centralna Komisja albo utrzymuje w mocy zaskarżoną uchwałę, albo uchylając ją, przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia radzie tej samej lub innej jednostki organizacyjnej. W przypadku utrzymania w mocy uchwały osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora habilitowanego może wystąpić z ponownym wnioskiem o wszczęcie postępowania habilitacyjnego po upływie co najmniej 3 lat. Okres ten może zostać skrócony do 12 miesięcy w przypadku znacznego zwiększenia dorobku naukowego lub artystycznego (art. 21 ust. 1–3 u.s.t.).

### **I. Charakter prawny postępowania habilitacyjnego**

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.s.t. w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora habilitowanego w zakresie nieuregulowanym w u.s.t. stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Do zaskarżania decyzji wydanych w tych postępowaniach stosuje się przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

Z regulacji art. 29 ust. 1 u.s.t. można wyprowadzić wniosek, że postępowanie habilitacyjne to postępowanie administracyjne. Przy czym w orzecznictwie wskazuje się dosyć jednolicie, że nie jest to klasyczne postępowanie administracyjne: „Postępowanie w sprawach o nadanie stopnia lub tytułu naukowego ma charakter szczególny, który wynika ze specyfiki tego rodzaju postępowań, gdyż cechuje je znaczna odrębność w stosunku do postępowań prowadzonych jedynie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Stanowisko to znajduje umocowanie w regulacji zawartej w art. 29 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego to przepisu w postępowaniu o nadanie stopnia lub tytułu naukowego przepisy k.p.a. mają jedynie odpowiednie zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Powyższe oznacza, że jeżeli omawiana ustawa zawiera szczególną regulację, to nie ma podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2052/11, Legalis nr 466953.

„Postępowanie w sprawach stopni i tytułu naukowego jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a., z odrębnościami wynikającymi z przepisów procesowych, zamieszczonych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki”<sup>2</sup>.

Specyfika postępowania w sprawach o nadanie stopnia naukowego albo tytułu naukowego wynika ze szczególnego charakteru materii poddanej procedowaniu przed organami powołanymi do podejmowania decyzji na podstawie wartościowań naukowych. Szczególny charakter tych spraw uzasadnia stosowanie odrębnych od k.p.a. zasad postępowania. Odnosi się to do całego postępowania, w tym do ograniczonego udziału kandydata do stopnia naukowego w postępowaniu<sup>3</sup>.

## II. Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego

Istotną wartość posiada określenie, które przepisy k.p.a. będą miały odpowiednie zastosowanie w procedurze nadania stopnia doktora habilitowanego. Określenie to jest o tyle istotne, że na etapie odwołania od uchwały rady wydziału w sprawie odmowy nadania habilitacji podstawą zarzutów może być właśnie wskazanie np. niezastosowania właściwych przepisów k.p.a. lub jego błędnego zastosowania, lub błędnej wykładni.

Zwrot „stosuje się odpowiednio przepisy” stanowi odesłanie często występujące w naszym systemie prawa. Problem zwrotu „odpowiednio [stosować prawo]” stanowił przedmiot wielu wypowiedzi w piśmiennictwie i orzecznictwie, zarówno w bardziej ogólnej płaszczyźnie<sup>4</sup>, jak i w poszczególnych ob-

<sup>2</sup> Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 184/09, Legalis nr 221174.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 420/10, CBOŚA.

<sup>4</sup> Zob. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 367–376; idem, *Analogia legis*, Warszawa 1966; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 299–302, a ostatnio A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, PiP 2003, z. 1, s. 43 i nn. oraz R. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 45, s. 151 i nn.; w judykaturze np. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 stycznia 2000 r., sygn. akt I KZP 50/00, OSNKW 2000, z. 3–4, poz. 16; uchwała SN z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt I KZP 6/06; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 166/10, CBOŚA; uchwała SN z dnia 6 grudnia 2000, sygn. akt III CZP 41/00, OSNC



szarach prawa<sup>5</sup>. Według poglądów nauki prawa i odwołujących się do nich orzeczeń SN i sądów administracyjnych należy wskazać, że przez zwrot „odpowiednio” rozumie się, że niektóre przepisy wskazane do odpowiedniego zastosowania należy stosować bez żadnych zmian w ich dyspozycji do wskazanego zakresu odniesienia, niektóre przepisy należy stosować z określonymi zmianami w ich dyspozycji do wskazanego zakresu odniesienia, a niektóre przepisy nie mogą być stosowane w ogóle do wskazanego zakresu odniesienia<sup>6</sup>.

Zgodnie z utrwaloną i niekwestionowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego oznacza, że niektóre przepisy k.p.a. będą stosowane wprost, niektóre z modyfikacjami, a niektóre nie będą stosowane w ogóle<sup>7</sup>.

W rozważaniach na temat odpowiedniego stosowania k.p.a. pomocne są tezy wypracowane w orzecznictwie.

W związku z tym do postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którymi organ administracji publicznej, a takim jest Centralna Komisja, ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a podjęte rozstrzygnięcie należycie uzasadnić poprzez wskazanie podstawy faktycznej i prawnej<sup>8</sup>.

---

2001, nr 4, poz. 57; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 346/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. akt II FSK 516/09, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 603/09, LEX nr 554968.

<sup>5</sup> Zob. w płaszczyźnie wzajemnego stosunku k.k. i k.k.s.: Z. Siwik, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów kodeksu karnego w prawie karnym skarbowym, „Przegląd Prawa i Administracji” 1987, t. 23, s. 97 i nn. oraz glosa G. Łabudy i T. Razowskiego do postanowienia SA we Wrocławiu z dnia 16 maja 2002 r., „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 3, s. 101 i nn.

<sup>6</sup> Por. J. Nowacki, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów prawa, op. cit., s. 370–371; uchwała SN z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt I KZP 6/06.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 420/10, Legalis nr 293417; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, Legalis nr 275857; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 659/07, Legalis nr 116255; wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1187/07; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, Legalis nr 275857; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt I SA 2738/03.

Art. 107 § 1 i 3 k.p.a. stosuje się w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego z modyfikacjami<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 107 § 1 i 3 k.p.a. decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Z takich elementów składowych, z jakich składa się decyzja administracyjna, powinna składać się uchwała rady wydziału. Okoliczność, że uchwała rady wydziału w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego podejmowana jest w głosowaniu tajnym przez organ kolegialny, nie zwalnia rady wydziału ze sporządzenia uchwały zgodnie z przepisami k.p.a. Organ kolegialny posiada swojego przewodniczącego, który odpowiedzialny jest za przygotowanie projektu uchwały poddawanego głosowaniu. W związku z tym uchwała rady wydziału nie może być lakoniczna, gdyż świadczyłoby to o tym, że rada wydziału jako podmiot postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie o nadanie stopnia doktora habilitowanego, nienależycie zapoznała się z materiałem dowodowym postępowania habilitacyjnego i nie rozpatrzyła go wszechstronnie.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, Legalis nr 275857.

W związku z powyższym uchwała rady wydziału powinna zawierać: oznaczenie rady wydziału, datę wydania, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego przewodniczącego organu kolegialnego. Uzasadnienie faktyczne uchwały rady wydziału powinno zawierać: wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów (recenzji), na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom (recenzjom) odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej uchwały, z przytoczeniem przepisów prawa.

Okoliczność, że Centralna Komisja podejmuje uchwałę w głosowaniu tajnym, stanowi utrudnienie w sporządzeniu uzasadnienia w pełni odpowiadającego wymogom określonym w przepisie art. 107 § 3 k.p.a. Nie oznacza to jednak, iż jest ona zwolniona od wszechstronnej oceny wszystkich zebranych w toku postępowania dowodów, zwłaszcza opinii (recenzji) dotyczących dorobku naukowego i osiągnięć osoby ubiegającej się o przyznanie stopnia albo tytułu naukowego<sup>10</sup>.

Zasadniczo ograniczony jest zakres i przebieg postępowania dowodowego, które szczególne przepisy ustawy oraz rozporządzenia i statutu regulują w zasadzie samodzielnie. W postępowaniach w sprawach o nadanie stopnia naukowego nie znajduje zastosowania zasada czynnego udziału strony w rozumieniu art. 10 k.p.a., która według pełnomocnika strony skarżącej powinna się realizować uczestniczeniem kandydata w każdym stadium postępowania, w szczególności poprzez zapoznanie go z całokształtem zgromadzonego materiału dowodowego oraz udziałem w postępowaniu dowodowym wraz ze zgłaszaniem przez kandydata wniosków dowodowych. Należy wziąć pod uwagę, że zasadniczym dowodem i podstawą podejmowanych decyzji w omawianych sprawach są recenzje i opinie przygotowywane przez powoływanych w tym celu recenzentów, będących specjalistami w określonej dziedzinie nauki,

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 659/07, Legalis nr 116255; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, Legalis nr 275857; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 520/06, CBOSA.

które w toku postępowania nie mogą być przedmiotem ani oceny, ani polemiki ze strony opiniowanego kandydata<sup>11</sup>.

Art. 75 § 1 k.p.a. nie ma zastosowania w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego i tytułu naukowego<sup>12</sup>.

W postępowaniu habilitacyjnym należy stosować art. 84 § 2 k.p.a. z modyfikacjami. Zgodnie z tą regulacją, odpowiednio stosowaną, recenzent podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a., który także należy stosować w postępowaniu habilitacyjnym z pewnymi modyfikacjami.

### III. Rodzaje zarzutów będących podstawą odwołania

Większość zarzutów stawianych w odwołaniu od uchwały rady wydziału w sprawie odmowy nadania habilitacji ma najczęściej charakter zarzutów proceduralnych.

Postępowania habilitacyjne obarczone są nierzadko przewlekłością. W związku z tym można stawiać zarzuty naruszenia art. 18a ust. 5, 7, 11 u.s.t. Zgodnie z tymi regulacjami Centralna Komisja w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania wniosku spełniającego wymagania formalne powołuje komisję habilitacyjną w celu przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego. W terminie nie dłuższym niż 6 tygodni od dnia powołania komisji habilitacyjnej recenzenci oceniają, czy osiągnięcia naukowe wnioskodawcy spełniają kryteria określone w art. 16 u.s.t. i przygotowują recenzje. Komisja habilitacyjna w terminie 21 dni od dnia otrzymania recenzji przedkłada radzie jednostki organizacyjnej uchwałę zawierającą opinię w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego, o której mowa w ust. 8, wraz z uzasadnieniem i pełną dokumentacją postępowania habilitacyjnego, w tym recenzjami osiągnięć naukowych. Na podstawie tej opinii rada jednostki organizacyjnej, w terminie miesiąca, podejmuje uchwałę o nadaniu lub odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego. Przekraczanie wskazanych powyżej terminów może być podstawą zarzutów odwołania od uchwały. Odrebną kwestią wykraczającą poza niniejsze opracowanie jest charakter prawny powyższych terminów<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 420/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 184/09, Legalis nr 221174.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 184/09, Legalis nr 221174.

<sup>13</sup> Pewne refleksje w tym zakresie zob.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 184/09, Legalis nr 221174.

Inną kategorię zarzutów stanowią zarzuty do składu komisji habilitacyjnej. Zgodnie z art. 18 ust. 5 pkt 1 i 2 u.s.t. komisja habilitacyjna składa się z 4 członków o uznanej renomie naukowej, także międzynarodowej, w tym z przewodniczącego i 2 recenzentów, wyznaczonych przez Centralną Komisję spoza jednostki, o której mowa w ust. 2 lub 3, oraz 3 członków o uznanej renomie naukowej, także międzynarodowej, w tym z sekretarza i recenzenta, wyznaczonych przez jednostkę, o której mowa w ust. 2 lub 3. Podstawą zarzutów jest tutaj kategoria uznanej renomy naukowej, w tym międzynarodowej. Obecnie w internecie łatwo dotrzeć do dorobku naukowego osób wybranych w skład komisji habilitacyjnej i ocenić, czy posiadają np. dorobek z problematyki, która jest przedmiotem rozprawy habilitacyjnej.

Odpowiednie stosowanie k.p.a. pozwala także na postawienie zarzutów naruszenia art. 7 i 8 k.p.a. Zgodnie z tymi regulacjami, odpowiednio stosowanymi, w toku postępowania habilitacyjnego komisja habilitacyjna i rada wydziału z urzędu lub na wniosek habilitanta podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes habilitanta. Komisja habilitacyjna i rada wydziału powinna prowadzić postępowanie habilitacyjne w sposób budzący zaufanie jego uczestników do organów postępowania habilitacyjnego. Nierzadko nadaniu stopnia naukowego towarzyszą okoliczności konfliktów personalnych, które mogą przekładać się na pomyślność przewodu habilitacyjnego. Powinny one być brane pod uwagę dla dostarczenia kontekstu, który towarzyszy nadaniu stopnia, i wszechstronnego rozpatrzenia dokumentów zebranych w postępowaniu habilitacyjnym.

Centralna Komisja działając przez swój statutowy organ (Sekcję), zobowiązana jest działać w sprawie wnikliwie, mając na uwadze interes obywatela (art. 7 i 8 k.p.a.)<sup>14</sup>.

Jak wskazano powyżej, art. 77 § 1 k.p.a. stosuje się w postępowaniu habilitacyjnym w sposób odpowiedni. Zgodnie z tą regulacją rada wydziału i komisja habilitacyjna są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał związany z habilitacją, zebrany w postępowaniu habilitacyjnym.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 596/08, CBOSA.

W szczególności oprócz dorobku habilitanta materiał ten będą stanowić recenzje. Brak wyczerpującego rozpatrzenia recenzji może stanowić zarzut w postępowaniu odwoławczym.

Recenzent powoływany w postępowaniu o nadanie stopnia lub tytułu naukowego pełni rolę eksperta i specjalisty. Recenzja jest opinią specjalisty z danej dziedziny lub pokrewnej, którą zajmuje się kandydat do tytułu naukowego i jako taka, niewątpliwie, musi podlegać wszechstronnej ocenie przy podejmowaniu uchwały<sup>15</sup>. Jeśli recenzent powoływany w postępowaniu o nadanie stopnia lub tytułu naukowego pełni rolę eksperta i specjalisty, to może być traktowany jako biegły w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.<sup>16</sup>

Należy wskazać także, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych recenzje muszą być właściwie umotywowane<sup>17</sup>: „opinie recenzentów nie wiążą organu orzekającego, który jest obowiązany poddać ją [recenzję] swej ocenie jako dowód w sprawie, gdyż to organ – nie zaś recenzent – rozstrzyga sprawę”<sup>18</sup>.

Uchwały podejmowane w przewodach habilitacyjnych mają autonomiczny charakter. Uchwała komisji habilitacyjnej nie musi pozostawać w zgodzie z tezami recenzji, podobnie jak i uchwała rady wydziału nie musi automatycznie potwierdzać uchwały komisji habilitacyjnej<sup>19</sup>.

Komisja habilitacyjna nie jest związana opiniami recenzentów, podobnie jak uchwała rady wydziału wykazuje się autonomicznością w stosunku do uchwały komisji habilitacyjnej, ponieważ w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych „recenzje są wyrazem osobistej oceny dokonanej przez recenzenta zarówno wkładu kandydata w rozwój określonej dyscypliny naukowej, jak i dorobku naukowego”<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 312/13, Legalis nr 763189; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, Legalis nr 275857.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, Legalis nr 275857.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 659/07, Legalis nr 116255; wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1187/07, CBOSA.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 312/13, Legalis nr 763189.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1101/07, Legalis nr 116265; wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 312/13, Legalis nr 763189; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 184/09, Legalis nr 221174;

## Podsumowanie

Postępowanie habilitacyjne nie jest klasycznym postępowaniem administracyjnym, co sprawia, że przepisy k.p.a. mają w tym postępowaniu jedynie odpowiednie zastosowanie. Zgodnie z utrwaloną i niekwestionowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego oznacza, że niektóre przepisy k.p.a. będą stosowane wprost, niektóre z modyfikacjami, a niektóre nie będą stosowane w ogóle. Do przepisów k.p.a., które należy stosować w postępowaniu habilitacyjnym, zalicza się art.: 7, 8, 24, 77 § 1, 80, 84 § 2, 107 § 3. Nie mają natomiast zastosowania art. 10 i 75 § 1 k.p.a. Postępowanie habilitacyjne jest postępowaniem eksperckim, gdyż główną podstawą nadania stopnia doktora habilitowanego są recenzje przygotowane przez recenzentów. W praktyce odwoływania się od uchwały rady wydziału kwestionuje się więc przede wszystkim stronę formalną recenzji oraz kompetencje i dobór recenzentów.

**DR MAGDALENA SIENIUC**  
(Uniwersytet Łódzki)

## **Sprzeciw Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów od decyzji w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego**

Problematykę decyzji rektora szkoły wyższej w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego oraz tryb jej weryfikacji przez Centralną Komisję reguluje art. 21a u.s.t. Jest to nowa regulacja wprowadzona do tej ustawy w drodze ustawy nowelizującej z 2011 r. Celem, który przyświecał jej wprowadzeniu, było otwarcie polskich uczelni na wybitnych badaczy, w tym zwłaszcza badaczy zagranicznych, polegające na wprowadzeniu możliwości stwierdzenia posiadania przez nich pełni uprawnień naukowych i dydaktycznych przysługujących w Polsce doktorom habilitowanym<sup>1</sup>.

Wydanie przez rektora szkoły wyższej<sup>2</sup> decyzji w sprawie nabycia przez daną osobę (naukowca) uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego jest uzależnione od łącznego spełnienia przesłanek określonych w art. 21a ust. 1 u.s.t. W świetle powołanego przepisu do przesłanek tych należą: posiadanie stopnia doktora uzyskanego w Polsce lub za granicą, samodzielne kierowanie zespołami badawczymi przez osobę posiadającą stopień doktora podczas pracy w innym państwie przez co najmniej pięć lat, posiadanie znaczącego dorobku i osiągnięć naukowych oraz zatrudnienie w szkole wyższej na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub profesora wizytującego<sup>3</sup>. Udokumentowanie faktu łącz-

---

<sup>1</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 18 marca 2011 r., druk nr VI 3391, s. 9 uzasadnienia.

<sup>2</sup> Z dniem 1 stycznia 2016 r. uprawnienie do wydania decyzji w sprawie stwierdzenia nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego zostało przyznane także dyrektorowi instytutu naukowego PAN (wobec osób zatrudnionych w instytucie PAN) i dyrektorowi instytutu badawczego (wobec osób zatrudnionych w tym instytucie) – zob. art. 3 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Dz.U. z 2015 r., poz. 1767).

<sup>3</sup> Szczegółowo przesłanki te omówiłam w artykule: M. Sieniuc, *Charakter prawny decyzji rektora szkoły wyższej w sprawie stwierdzenia nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego*, ZNSA 2014, nr 2, s. 57–63.



nego spełnienia powyższych przesłanek ciąży na osobie, której uprawnienia z art. 21a u.s.t. mają być stwierdzone decyzją rektora. Musi ona przedstawić dokumenty potwierdzające spełnienie tych przesłanek, sporządzone w języku polskim, a w razie potrzeby w tłumaczeniu na język polski. Wymóg ten, jak wskazuje się w orzecznictwie<sup>4</sup>, wynika z art. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>5</sup>. Pozytywna ocena kwestii spełnienia przez kandydata powyższych przesłanek skutkuje obowiązkiem wydania decyzji o nabyciu uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego. O decyzji rektor zawiadamia Centralną Komisję, przekazując jej decyzję wraz z zawiadomieniem, opisem kariery zawodowej i wykazem publikacji osoby nabywającej uprawnienia równoważne. Zgodnie z art. 21a ust. 3 u.s.t., decyzja rektora wchodzi w życie po upływie 4 miesięcy od dnia jej otrzymania przez Centralną Komisję, jeżeli w tym okresie Centralna Komisja, w drodze decyzji administracyjnej, nie wyraziła sprzeciwu i nie uchyliła decyzji rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego.

Powołany przepis budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących zarówno trybu weryfikacji decyzji rektora przez Centralną Komisję, polegającego na wyrażeniu sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli sądu administracyjnego sprawowanej na podstawie przepisów p.p.s.a., jak i samego charakteru decyzji rektora stanowiącej przedmiot sprzeciwu Centralnej Komisji.

W kwestii charakteru prawnego decyzji rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych w literaturze przedmiotu ścierają się dwie koncepcje. Pierwsza z nich wskazuje, że decyzja ta nie jest decyzją administracyjną, postępowania bowiem, w którym zapada, nie obejmuje dyspozycja art. 29 ust. 1 u.s.t., a zatem nie znajdują do niego zastosowania przepisy k.p.a. – ani odpowiednio, ani wprost. W konsekwencji przyjmuje się, że decyzja ta nie musi odpowiadać wymogom formalnym określonym w art. 107 § 1 k.p.a.<sup>6</sup> Po-

<sup>4</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1284/07, LEX nr 420671; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 16/08, LEX nr 565689.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 z późn. zm.

<sup>6</sup> Zob. H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 98–99.

dobny pogląd jest prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 23 października 2012 r.<sup>7</sup> WSA w Warszawie przyjął bowiem, że „posłużenie się przez ustawodawcę w art. 21a ustawy z 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki pojęciem »decyzja rektora«, przy jednoczesnym wprowadzeniu do jego treści »decyzji administracyjnej«, przemawia za uznaniem, że decyzja rektora nie jest decyzją administracyjną, w rozumieniu przepisów k.p.a., lecz aktem wewnętrznym rektora uczelni, wchodzącym w zakres władztwa zakładowego, realizowanego na podstawie i w granicach prawa, poddawanego wprawdzie kontroli, jednakże w szczególnym trybie, w wyniku którego dochodzi do wydania decyzji administracyjnej, podejmowanej przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów”.

Druga koncepcja, którą zaprezentowałam w literaturze przedmiotu, zakłada, że decyzja rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych, mimo braku uregulowania w art. 29 ust. 1 u.s.t. kwestii odesłania wskazującego na odpowiednie stosowanie k.p.a. w tym postępowaniu, jest decyzją administracyjną, spełnia bowiem jej wszystkie cechy<sup>8</sup>. W szczególności jest ona aktem podejmowanym na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa (art. 21a u.s.t.). Jednocześnie to akt władczy (wydawany w imieniu państwa) i jednostronny (przy jego pomocy rektor wyraża władztwo administracyjne i sam decyduje o prawach oraz obowiązkach adresata; ten zaś nie bierze udziału w formułowaniu treści aktu i co najwyżej ma na nią jedynie pośredni wpływ<sup>9</sup>), podejmowany przez organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym<sup>10</sup>, którym w tym przypadku jest rektor (organ szkoły wyższej). Niewątpliwie mocą tego aktu rektor rozstrzyga konkretną sprawę – sprawę nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego. Akt ten ma zatem charakter konstytutywny. Decyzja rektora jest skierowana do indywidualnie oznaczonego adresata<sup>11</sup> – kandydata

<sup>7</sup> Sygn. akt II SA/Wa 1146/12, LEX nr 1241544.

<sup>8</sup> Zob. M. Sieniuc, *Charakter prawny decyzji rektora...*, op. cit., s. 68–69.

<sup>9</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 342.

<sup>10</sup> Zob. szerzej J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 18–20.

<sup>11</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 343.

ubiegającego się o stwierdzenie nabycia uprawnień równoważnych, zatrudnionego na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub profesora wizytującego (a zatem osobę tę łączą z uczelnią stosunki pracownicze, w rozumieniu u.p.s.w.). Jednocześnie w ramach tej koncepcji zaproponowałam wprowadzenie zmian do art. 29 ust. 1 u.s.t., polegających na wprowadzeniu wymogu odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. także i w tym postępowaniu<sup>12</sup>.

Przedstawionym powyżej wątpliwościom dotyczącym natury prawnej decyzji rektora, jak wskazałam powyżej, wtórują wątpliwości dotyczące trybu weryfikacji tej decyzji przez Centralną Komisję, które koncentrują się wokół: charakteru uprawnienia decyzyjnego Centralnej Komisji w kwestii sprzeciwu, formy, w której jest on wyrażany, a także wywoływanych przez sprzeciw skutków prawnych w sferze nabycia uprawnień równoważnych. Ze względu na złożoność tych zagadnień konieczne staje się podjęcie badań zmierzających do rozwikłania tych wątpliwości i zarazem nakreślenie miejsca owego sprzeciwu wyrażanego w drodze decyzji administracyjnej pośród instytucji sprzeciwu znanych dotychczasowemu ustawodawstwu. Jednocześnie rozważenia wymaga problem stosowania przepisów k.p.a. przez Centralną Komisję wyrażającą sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej, powołany bowiem art. 29 ust. 1 u.s.t. nie zawiera odesłania wskazującego na odpowiednie stosowanie k.p.a. w tym postępowaniu weryfikacyjnym.

Przystępując zatem do analizy powyższego trybu weryfikacyjnego, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że możliwość wyrażenia sprzeciwu uruchamiającego ten tryb została przypisana organowi o szczególnym statusie. W art. 33 ust. 1 u.s.t. ustawodawca nie określił Centralnej Komisji mianem centralnego organu administracji rządowej, lecz wskazał, że działa ona przy Prezesie Rady Ministrów i pełni jedynie funkcje takiego organu w zakresie wydawanych przez siebie decyzji. Jest zatem centralnym organem administracji publicznej na użytek toczących się postępowań administracyjnych objętych zakresem jej działania i na gruncie przepisów k.p.a. przysługuje jej status ministra (zob. art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.). W pozostałym zakresie działania Centralna Komisja jest z woli ustawodawcy organem (podmiotem) szczególnego rodzaju,

<sup>12</sup> Zob. szerzej M. Sieniuc, *Charakter prawny decyzji rektora...*, op. cit., s. 69–70.

wymykającym się spod tradycyjnych podziałów i klasyfikacji. Szczególnego rodzaju pozycji prawnej Centralnej Komisji należy upatrywać bowiem głównie w sposobie jej powoływania (wybory) oraz nietypowych zadaniach, do których należy wskazana w art. 33 ust. 1a u.s.t. dbałość o harmonijny rozwój kadry naukowej. W orzecznictwie sądowym wyrażono przy tym pogląd, że Centralna Komisja posiada atrybuty swoistego samorządu pracowników naukowych, *quasi*-korporacji uczonych, sprawującej kontrolę nad dopuszczeniem określonych podmiotów do przyznawania lub otrzymywania stopni naukowych i tytułu naukowego<sup>13</sup>. Niewątpliwie przepis art. 21a ust. 3 u.s.t., wprowadzający sprzeciw od decyzji rektora, treścią swą konkretyzuje ową ogólną normę nakładającą na Centralną Komisję obowiązek dbałości o harmonijny rozwój kadry naukowej, zgodnie z najwyższymi standardami jakości badań wymaganych do uzyskania stopni naukowych i tytułu naukowego. Można zatem przyjąć, że omawiany sprzeciw jest środkiem służącym realizacji tego zadania. Jego wyrażenie przez Centralną Komisję udaremnia bowiem wejście w życie decyzji rektora o stwierdzeniu nabycia uprawnień równoważnych w sytuacjach, gdy osoba ubiegająca się o te uprawnienia nie spełnia warunków określonych ustawą. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca wprowadził cezurę czasową w kwestii skorzystania przez Centralną Komisję z tego uprawnienia. Centralna Komisja może bowiem wyrazić ów sprzeciw jedynie w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania decyzji rektora. Jeśli tego nie uczyni, w życie wchodzi decyzja rektora, choćby budziła zastrzeżenia Centralnej Komisji.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że wyrażenie sprzeciwu ma następować z zachowaniem formy decyzji administracyjnej. Jednocześnie decyzją tą Centralna Komisja, wyrażając sprzeciw, uchyla decyzję rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego. Brak uregulowania tych kwestii procesowych w art. 29 ust. 1 u.s.t. i użyte przez ustawodawcę określenie „w drodze decyzji administracyjnej” zdają się wskazywać, że przepisy k.p.a. powinny być stosowane w ramach tego trybu weryfikacyjnego wprost, zarówno gdy idzie o procedurę

<sup>13</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1301/07, LEX nr 458210, a także uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 30/10, LEX nr 1133363.

wydawania decyzji wyrażającej sprzeciw, jak i samej decyzji, a w szczególności jej elementów składowych. Wszakże art. 1 pkt 1 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, że k.p.a. reguluje postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach rozstrzyganych właśnie „w drodze decyzji administracyjnych”. Rozważenia wymaga przy tym kwestia, czy decyzja wyrażająca sprzeciw jest decyzją organu II instancji, czy też decyzją podejmowaną w szczególnym trybie weryfikacyjnym poza tokiem postępowania administracyjnego.

Konfrontując analizowane uprawnienie orzecznicze Centralnej Komisji z uprawnieniami organu odwoławczego określonymi w art. 138 k.p.a., można stwierdzić, że uprawnienie to wymyka się z katalogu rozstrzygnięć organu odwoławczego w rozumieniu k.p.a. W katalogu tym nie mieści się bowiem uprawnienie sprowadzające się jedynie do „uchylenia decyzji”. Niemniej jednak analizowana decyzja podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, co *prima facie* mogłoby uzasadniać przyjęcie tezy, że wykazuje ona jednak pewne cechy decyzji organu II instancji. Dodatkowo za przyjęciem tej tezy mógłby przemawiać argument, że Centralna Komisja pełni funkcję organu odwoławczego w pozostałych postępowaniach uregulowanych w rozdziale 2 u.s.t. Wydaje się jednak, że ta teza nie oprze się dalszym argumentom natury procesowej. Zauważyć bowiem należy, że wyrażenie sprzeciwu nie stanowi choćby surogatu odwołania, następuje ono z urzędu, a zatem nie może ono uruchamiać trybu odwoławczego od decyzji rektora. Jednocześnie Centralna Komisja w ramach przyznanych uprawnień orzeczniczych, o czym już wspomniałam, może jedynie uchylić decyzję rektora, gdy uzna, że osoba ubiegająca się o te uprawnienia nie spełnia warunków ustawowych. Ustawa wyklucza natomiast możliwość uchylenia przez Centralną Komisję decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania rektorowi (podjęcia rozstrzygnięcia kasacyjnego), a jest to typowe uprawnienie przypisywane Centralnej Komisji jako organowi odwoławczemu w pozostałych postępowaniach w sprawach stopni naukowych i tytułu naukowego, przy założeniu odpowiedniego zastosowania art. 138 k.p.a. w tym zakresie. W tym miejscu można się zatem pokusić jedynie o stwierdzenie, że decyzja wyrażająca sprzeciw Centralnej Komisji od decyzji rektora nie jest decyzją podjętą w ramach typowych uprawnień orzeczniczych

organu odwoławczego, choć decyzją tą Centralna Komisja uchyla decyzję rektora i niewątpliwie przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego, podobnie jak w przypadku decyzji podjętej przez organ orzekający w trybie odwoławczym.

Jak się wydaje, istotne znaczenie dla określenia charakteru tego uprawnienia orzeczniczego Centralnej Komisji może mieć kwestia skutków prawnych wynikających z wyrażenia sprzeciwu w drodze analizowanej decyzji. Jak wynika z art. 21a ust. 3 u.s.t., wyrażenie sprzeciwu ma udaremniać wejście w życie decyzji rektora w sytuacjach nieuprawnionego wydania tej decyzji. Na tym etapie rozważań można zatem przyjąć, że decyzja Centralnej Komisji wyrażająca sprzeciw, o którym mowa w art. 21a ust. 3 u.s.t., jest decyzją administracyjną wydaną w szczególnym trybie weryfikacyjnym, który nie wykazuje cech trybu odwoławczego mającego zastosowanie w postępowaniach o nadanie stopni naukowych i tytułu naukowego. Jedynym bowiem celem postępowania prowadzonego w tym trybie weryfikacyjnym jest udaremnienie wejścia w życie decyzji rektora o stwierdzeniu nabycia uprawnień równoważnych przez osobę niespełniającą warunków ustawowych, a nie merytoryczne rozpoznanie sprawy nabycia tych uprawnień przez określoną osobę. Sprzeciw uruchamia zatem analizowany tryb weryfikacyjny i zarazem jest środkiem służącym realizacji jednego z podstawowych zadań Centralnej Komisji – dbałości o harmonijny rozwój kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości badań wymaganych do uzyskania stopni naukowych i tytułu naukowego.

Dokonując konfrontacji powyższych cech decyzji wyrażającej sprzeciw z cechami pozostałych instytucji sprzeciwu, mających wolą ustawodawcy zastosowanie w innych sprawach, należy zauważyć, że przyjęta w komentowanym artykule procedura weryfikacji decyzji rektora poprzez wyrażenie sprzeciwu nawiązuje do konstrukcji znanych na gruncie innych ustaw, np. u.p.b. czy p.p.s.a. Przy czym w przypadku tej pierwszej regulacji sprzeciw do zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych, regulowany art. 30 ust. 6 tej ustawy, porównywany jest w literaturze przedmiotu do nieostatecznej decyzji w sprawie pozwolenia na budowę i jako taki nie może stanowić pierwowzoru dla

sprzeciwu od analizowanej decyzji rektora<sup>14</sup>. W procesie budowlanym bowiem sprzeciw jest wyrażany w stosunku do zamiaru podjęcia określonych działań, wówczas gdy nie ma żadnego rozstrzygnięcia, inaczej zatem niż w analizowanym przypadku, gdzie mamy już do czynienia z decyzją i to ona jest kwestionowana w drodze sprzeciwu. Natomiast punkt wspólny dla obu powyższych przypadków to zamierzony sposób rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, który nie może się ziścić. Z tego względu z dużą dozą ostrożności podchodzić należy do możliwości zastosowania do sprzeciwu Centralnej Komisji, nawet *per analogiam*, orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących instytucji sprzeciwu, o którym mowa w wyżej powołanym art. 30 ust. 6 u.p.b.

*Prima facie* bliższym rozwiązaniem, znanym na gruncie dotychczasowego ustawodawstwa, wydaje się uregulowany w art. 259 p.p.s.a. sprzeciw od rozstrzygnięć referendarza sądowego wydawanych w sprawach przyznania prawa pomocy w postępowaniu sądoadministracyjnym. Jednakże i w tym przypadku trudno uznać, że przepis ten jest regulacją, która posłużyła za pierwowzór dla konstrukcji prawnej sprzeciwu, o którym mowa w art. 21a ust. 3 u.s.t., choćby z tego powodu, że sprzeciw na gruncie p.p.s.a. jest szczególnym środkiem zaskarżenia przysługującym od postanowienia lub zarządzenia referendarza sądowego, nie zaś rodzajem uprawnienia orzeczniczego. Zgodnie z art. 260 p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 sierpnia 2015 r.<sup>15</sup>, w razie wniesienia sprzeciwu, który nie został odrzucony, zarządzenie lub postanowienie, przeciwko któremu został on wniesiony, traci moc, a sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd na posiedzeniu niejawnym. Na gruncie p.p.s.a. sprzeciw w pierwotnym kształcie wywoływał skutek anulacyjny, postanowienie lub zarządzenie referendarza sądowego traciło bowiem moc prawną („upadało”), bez konieczności uchylenia, a sprawą przyznania prawa pomocy zajmował się WSA. Nie badał on jednak prawidłowości ustaleń poczynionych przez referendarza w zaskarżonym sprzeciwem postanowieniu lub zarządzeniu, lecz ponownie oceniał kwestię zachowania

<sup>14</sup> Na temat sprzeciwu w u.p.b. zob. szerzej Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. idem, Warszawa 2011, s. 383.

<sup>15</sup> Zob. art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).

wymogów formalnych i wykazania zasadności wniosku o przyznanie prawa pomocy. A zatem podobieństwo między tymi instytucjami, także i w tej sytuacji, sprowadzało się jedynie do skutku w postaci nieziszczenia się zaprezentowanego w kwestionowanym akcie sposobu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Przy czym w przypadku sprzeciwu z art. 21a ust. 3 u.s.t. decyzja rektora „nie wchodzi w życie”, a w przypadku sprzeciwu z art. 259 p.p.s.a. zarządzenie lub postanowienie referendarza sądowego traciło moc prawną. Ponadto w tym pierwszym przypadku uprawnienia Centralnej Komisji mają wyłącznie charakter kasacyjny (uchylenie decyzji rektora) i organ ten nie rozpoznaje ponownie sprawy przyznania uprawnień równoważnych, w drugim zaś przypadku sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd, który wydaje w tej sprawie postanowienie bądź zarządzenie w zależności od poczynionych ustaleń w sprawie<sup>16</sup>. Warto przy tym zauważyć, że z dniem 15 sierpnia 2015 r. ustawodawca wprowadził nową konstrukcję sprzeciwu do p.p.s.a.<sup>17</sup> Stosownie do art. 260 § 1 p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym od tej daty, rozpoznając sprzeciw od zarządzenia i postanowień, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6–8, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone zarządzenie lub postanowienie referendarza sądowego zmienia albo utrzymuje w mocy. Aktualnie zatem sprzeciw na gruncie p.p.s.a. utracił charakter anulacyjny, a utrata mocy orzeczenia referendarza sądowego następuje w wyniku zmiany w drodze postanowienia wydanego przez sąd. Jednocześnie podejmując rozstrzygnięcie reformatoryjne, sąd dokonuje prawidłowości ustaleń poczynionych przez referendarza w zaskarżonym sprzeciwem postanowieniu lub zarządzeniu, bierze także pod uwagę kwestię zachowania przez wnioskodawcę wymogów formalnych i wykazania zasadności wniosku o przyznanie prawa pomocy. A zatem podobieństwo także i tego nowego sprzeciwu do sprzeciwu Centralnej Komisji sprowadza się jedynie do skutku w postaci nieziszczenia się zaprezentowanego w kwestionowanym orzeczeniu sposobu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej.

<sup>16</sup> Szerzej na temat sprzeciwu w p.p.s.a. zob. P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 284.

<sup>17</sup> Zob. art. 1 pkt 73 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).



W ramach analizy instytucji sprzeciwu występujących na gruncie dotychczasowego ustawodawstwa można odwołać się również do założeń, jakie przyświecały instytucji sprzeciwu uregulowanej przepisami ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 47 ust. 4 tej ustawy wniesienie sprzeciwu od wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym w terminie 14 dni od daty doręczenia wyroku uczestnikowi postępowania powodowało, że sprawa trafiała do rozpoznania na rozprawie. Sąd w orzeczeniu wydanym po rozpoznaniu sprzeciwu wydawał wyrok utrzymujący w mocy w całości lub w części wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym albo go uchylił i wydawał wyrok rozstrzygający sprawę co do istoty bądź też sprzeciw ten odrzucał i umarzał postępowanie. Niewątpliwie także i ten sprzeciw pełnił funkcje środka zaskarżenia, nie przyjmował natomiast postaci uprawnienia orzeczniczego sądu. Jedyne, co łączy te instytucje, to nieziszczenie się zaprezentowanego w kwestionowanym orzeczeniu sposobu rozstrzygnięcia sprawy. W przypadku bowiem skutecznego wniesienia sprzeciwu w postępowaniu przed NSA sprawa rozpoznana uprzednio na posiedzeniu niejawnym podlega rozpoznaniu na rozprawie i w ramach tego rozpoznania sąd weryfikował rozstrzygnięcie zapadłe uprzednio na posiedzeniu niejawnym.

Z uwagi zatem na fakt, że zaprezentowane powyżej regulacje dotyczą sprzeciwu pojmowanego jako środek zaskarżenia<sup>19</sup>, a regulacja sprzeciwu zawartego w u.p.b. nie może być postrzegana jako pierwowzór dla omawianej instytucji sprzeciwu, wydaje się, że najbardziej trafnym punktem odniesienia powinna być regulacja stanowiąca niejako fundament dla rozwiązań przyjętych w obecnie obowiązującej u.s.t. Trzeba bowiem podkreślić, że instytucja sprzeciwu była znana wcześniejszym aktom prawnym regulującym w Polsce

<sup>18</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368. Ustawa ta utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r. na podstawie art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271).

<sup>19</sup> Poza powołanymi regulacjami instytucję sprzeciwu jako środka zaskarżenia wprowadzają także m.in.: art. 184 k.p.a. – sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej; art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584) – sprzeciw przedsiębiorcy wobec czynności kontrolnych podjętych i prowadzonych z naruszeniem przepisów regulujących zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej; art. 344 k.p.c. – sprzeciw od wyroku zaocznego i art. 506 k.p.k. – sprzeciw od wyroku nakazowego.

problematykę stopni naukowych i tytułu naukowego. Wprawdzie regulacje te nie obowiązują, wydaje się jednak, że mają kluczowe znaczenie dla ustalenia istoty analizowanego sprzeciwu. Instytucję sprzeciwu regulowała ustawa z 1965 r., stanowiąca w art. 6 ust. 2, że uchwała o nadaniu stopnia doktora staje się prawomocna, jeżeli przeciwko uchwale nie złoży sprzeciwu:

1. minister sprawujący nadzór nad szkołą wyższą, instytutem naukowo-badawczym lub samodzielną placówką typu naukowo-dydaktycznego, w której przewód doktorski jest przeprowadzany – po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego;
2. sekretarz naukowy Polskiej Akademii Nauk, gdy przewód doktorski jest przeprowadzany w placówkach Akademii lub w instytutach naukowo-badawczych – po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego.

W tekście ujednoliconym tej ustawy<sup>20</sup> kwestie te regulował art. 11d ust. 1, zgodnie z którym uchwała o nadaniu stopnia doktora stawała się prawomocna, jeżeli przeciwko uchwale nie złożył sprzeciwu:

1. minister sprawujący nadzór nad szkołą wyższą, instytutem naukowo-badawczym lub samodzielną placówką typu naukowo-dydaktycznego, w której przewód doktorski jest przeprowadzany;
2. sekretarz naukowy Polskiej Akademii Nauk, gdy przewód doktorski jest przeprowadzany w placówce naukowej Polskiej Akademii Nauk.

Z przyjętych wówczas regulacji wynikało, że sprzeciw mógł być złożony w terminie 2 miesięcy od dnia przekazania uchwały o nadaniu stopnia naukowego doktora wraz z aktami przewodu doktorskiego (art. 11d ust. 2 tej ustawy). Uchwała lub sprzeciw miały być przedstawione Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej wraz z aktami przewodu doktorskiego w terminie 1 miesiąca od dnia podjęcia uchwały lub złożenia sprzeciwu (art. 11d ust. 4). Zgodnie z art. 11d ust. 5 o zatwierdzeniu uchwały o nadaniu stopnia naukowego doktora w powyższych przypadkach Komisja Kwalifikacyjna rozstrzygała w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania uchwały. Analiza tych regulacji wskazuje,

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. Nr 32, poz. 192.

że sprzeciw był w zasadzie zastrzeżony jedynie na rzecz organu sprawującego nadzór nad szkołą wyższą, a zatem wykazywał cechy swobodnego środka nadzoru. Jego wniesienie powodowało, że uchwała o nadaniu stopnia naukowego nie uzyskiwała przymiotu prawomocności.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że można dostrzec daleko idące podobieństwa między analizowaną instytucją sprzeciwu a poprzednio funkcjonującą instytucją sprzeciwu w przewodzie doktorskim. Wyrażenie sprzeciwu w obu tych przypadkach stanowi zewnętrzny przejaw braku akceptacji dla rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej (nadania stopnia doktora, stwierdzenia nabycia uprawnień równoważnych), z tą różnicą, że pierwotna instytucja sprzeciwu niejako wstrzymywała uzyskanie przymiotu prawomocności przez uchwałę nadającą stopień naukowy, a obecnie funkcjonująca instytucja sprzeciwu wstrzymuje wejście w życie decyzji rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych. Aktualnie sprzeciw wyrażony jest w formie decyzji administracyjnej, poprzednio obowiązujące ustawy nie przewidywały możliwości stosowania przepisów k.p.a. w żadnej kwestii. Sprzeciw miał formę pisemną i podlegał przedstawieniu Centralnej Komisji, przy czym skorzystanie z tego środka miało cezurę czasową, która występuje także w przypadku obecnie stosowanej instytucji sprzeciwu. Warty podkreślenia jest jednak fakt, że możliwość zgłoszenia sprzeciwu była przypisana organowi nadzoru. Dziś Centralna Komisja nie jest organem nadzoru, gdyż tę funkcję co do zasady pełni minister nauki i szkolnictwa wyższego. Wydaje się jednak, że możliwość wyrażenia sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej wykazuje cechy uprawnienia nadzorczego. Tym samym za zasadne należy uznać stanowisko, że analizowane uprawnienie weryfikacyjne Centralnej Komisji przejawia cechy typowe dla uprawnień orzeczniczych organu nadzoru (tj. działanie z urzędu, realizacja ściśle określonego celu – udaremnienia wejścia w życie decyzji wadliwej decyzji rektora; u podstaw tego celu spoczywa dbałość o harmonijny rozwój kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości badań wymaganych do uzyskania stopni naukowych i tytułu naukowego), choć przybiera formę decyzji administracyjnej, przyjmującej po części cechy decyzji organu odwoławczego („Komisja uchyla decyzję”). Argumentem przemawiającym za przyjęciem tej tezy jest także okoliczność, że możliwość zaskarżenia decyzji

Centralnej Komisji do sądu administracyjnego przysługuje jedynie rektorowi, a zatem organowi, który wydał decyzję stanowiącą przedmiot sprzeciwu Centralnej Komisji.

W podsumowaniu niniejszych rozważań należy stwierdzić, że:

1. sprzeciw jest szczególnym środkiem weryfikacji decyzji rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego, przysługującym wyłącznie Centralnej Komisji w celu realizacji wskazanego w art. 33 ust. 1a u.s.t. zadania zapewnienia harmonijnego rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości badań wymaganych do uzyskania stopni naukowych i tytułu naukowego;
2. szczególna natura prawna tego środka wyraża się w przyjętej przez ustawodawcę cezurze czasowej ograniczającej możliwość jego zastosowania przez Centralną Komisję, charakterze uprawnienia weryfikacyjnego Centralnej Komisji, ujawniającego cechy typowe dla uprawnień orzeczniczych przysługujących organowi nadzoru, a po części także cechy charakterystyczne dla uprawnień orzeczniczych organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym, a także w wywoływanych przez sprzeciw skutkach prawnych, wykluczających możliwość wejścia w życie decyzji rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych;
3. brak odesłania w art. 29 ust. 1 u.s.t. wskazującego na odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w analizowanym postępowaniu weryfikacyjnym oznacza, że przepisy k.p.a. powinny być stosowane wprost do decyzji Centralnej Komisji wyrażającej sprzeciw. Musi ona zatem spełniać wymogi określone w przepisach k.p.a., które niewątpliwie będą podlegały kontroli sądu administracyjnego w sytuacji wniesienia przez rektora szkoły wyższej skargi na tę decyzję.



**MGR PAWEŁ SOBOTKO**

(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)

## **Wybrane problemy stosowania w przewodach doktorskich przepisów przejściowych do nowelizacji z dnia 18 marca 2011 r. ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym**

### **Wprowadzenie**

U.s.t. weszła w życie 1 maja 2003 r. Do końca listopada 2016 r. była nowelizowana ośmiokrotnie<sup>1</sup>. Szczególnie znacząca była czwarta z tych nowelizacji, uchwalona 18 marca 2011 r., objęła bowiem znaczną część tekstu ustawy i wprowadziła wiele ważnych zmian, by wspomnieć choćby o uproszczeniu i skróceniu procedury habilitacyjnej oraz postępowania w sprawie nadania tytułu naukowego profesora, a także wprowadzeniu instytucji promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim czy też wprowadzeniu zasady, iż recenzent rozprawy doktorskiej nie może być zatrudniony w instytucji naukowej przeprowadzającej obronę lub z której pochodzi osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora<sup>2</sup>. Ustawa nowelizująca z 2011 r. wprowadziła przepisy przejściowe, zawarte w art. 33, które uwzględniły ochronę spraw i interesów w toku oraz fakt, iż przygotowanie rozprawy doktorskiej czy habilitacyjnej trwa dłużej niż *vacatio legis* noweli, umożliwiając kandydatom do stopni na-

---

<sup>1</sup> Zmiany zostały dokonane: 1) ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.) – od dnia 1 września 2005 r.; 2) ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 620 z późn. zm.) – od dnia 1 października 2010 r.; 3) ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.) – od dnia 2 stycznia 2011 r.; 4) ustawą nowelizującą z 2011 r. – od dnia 1 października 2011 r.; 5) ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198 z późn. zm.) – od dnia 1 października 2014 r.; 6) ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 249) – od dnia 25 maja 2015 r.; 7) ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Dz.U. z 2015 r., poz. 1767) – od dnia 1 stycznia 2016 r.; 8) ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1311) – od dnia 1 października 2016 r.

<sup>2</sup> W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej z 2011 r. (druk sejmowy nr VI/3391) odpowiedni paragraf zatytułowano „Dynamiczny model kariery naukowej”.

ukowych w okresie do 30 września 2013 r. wybór przepisów, na podstawie których ma się toczyć postępowanie<sup>3</sup>.

W praktyce wystąpiły różnorodne wątpliwości, których rozwiązanie wymaga pogłębionej analizy regulacji prawnych. W niniejszym opracowaniu poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy kandydat do stopnia doktora może rozpocząć pracę nad rozprawą doktorską (np. w formie spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych lub przyjętych do druku w czasopiśmie naukowych) dopiero po powołaniu promotora, czy też może to uczynić z udziałem opiekuna naukowego na studiach doktoranckich, przed formalnym wszczęciem przewodu doktorskiego?
2. Czy jest konieczne zamknięcie przewodu doktorskiego, prowadzonego na podstawie przepisów sprzed noweli i ponowne otwarcie w trybie przepisów obowiązujących od dnia 1 października 2011 r., by doktorant mógł zmienić formę rozprawy doktorskiej z planowanej pierwotnie monografii na spójny tematycznie cykl publikacji?
3. Czy w razie zamknięcia na wniosek doktoranta przewodu doktorskiego realizowanego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 30 września 2011 r. i ponownego otwarcia, na podstawie przepisów późniejszych, spełniona będzie przesłanka przygotowania rozprawy doktorskiej (w postaci spójnego tematycznie cyklu publikacji) „pod opieką promotora”, o której mowa w art. 13 ust. 1 u.s.t.?

### **I. Rola opiekuna naukowego doktoranta a rola promotora w przewodzie doktorskim**

Studia doktoranckie prowadzone przez uprawnioną jednostkę organizacyjną uczelni to studia trzeciego stopnia kończące się uzyskaniem kwalifikacji trzeciego stopnia (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.p.s.w.)<sup>4</sup>. Kwalifikacje trzeciego stopnia

<sup>3</sup> Por. H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 506; eidem, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 172.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.

to uzyskanie, w drodze przewodu doktorskiego przeprowadzonego na podstawie art. 11 ust. 1 u.s.t., stopnia naukowego doktora w określonej dziedzinie nauki w zakresie dyscypliny nauki, potwierdzone odpowiednim dyplomem. W świetle art. 197 ust. 2 u.p.s.w. do podstawowych obowiązków doktorantów należy „realizowanie programu studiów doktoranckich, w tym prowadzenie badań naukowych i składanie sprawozdań z ich przebiegu”. Choć u.p.s.w. wprost nie nakłada na doktoranta obowiązku otwarcia w toku studiów doktoranckich przewodu doktorskiego, to w praktyce regulacje takie zawierają niektóre regulaminy studiów prowadzonych przez poszczególne jednostki naukowe.

Art. 199 ust. 5 u.p.s.w. wśród przesłanek koniecznych do otrzymania przez uczestnika studiów doktoranckich drugiego i kolejnych lat stypendium dla najlepszych doktorantów wymienia łączne spełnienie w roku akademickim poprzedzającym przyznanie stypendium następujących warunków:

- a) uzyskanie bardzo dobrych lub dobrych wyników egzaminów objętych programem studiów doktoranckich;
- b) wykazanie się postępami w pracy naukowej i przygotowywaniu rozprawy doktorskiej;
- c) podczas studiów doktoranckich prowadzonych przez uczelnię wykazanie się szczególnym zaangażowaniem w pracy dydaktycznej.

Podobnie przesłanki materialne niezbędne do ubiegania się o stypendium doktoranckie ujęto w § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich<sup>5</sup>:

„Stypendium doktoranckie na drugim roku i kolejnych latach studiów doktoranckich może być przyznane doktorantowi, który:

1. terminowo realizuje program studiów doktoranckich;
2. wykazuje się zaangażowaniem w:
  - a) prowadzeniu zajęć dydaktycznych w ramach praktyk zawodowych

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 558.



- albo
- b) realizacji badań naukowych prowadzonych przez jednostkę organizacyjną uczelni albo jednostkę naukową;
3. w roku akademickim poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie stypendium doktoranckiego wykazał się postęпами w pracy naukowej i w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej”.

Z powyższego wynika oczekiwanie prawodawcy, by student studiów doktoranckich drugiego i wyższych lat ubiegający się o stypendium dla najlepszych doktorantów albo o stypendium doktoranckie legitymował się postęпами w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej. Jednakże nie towarzyszy temu sprecyzowany *explicite* obowiązek sformalizowania owych przygotowań w formie przewodu doktorskiego.

W regulaminach studiów doktoranckich poszczególnych uczelni i innych uprawnionych jednostek naukowych obowiązek otwarcia przewodu doktorskiego przez uczestnika studiów doktoranckich jest ujmowany różnie, np.:

- a) w Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach – „Otwarcie przewodu doktorskiego musi nastąpić nie później niż do końca 4. semestru [studiów]”<sup>6</sup>;
- b) w Politechnice Gdańskiej – „Po otwarciu przewodu doktorskiego, które powinno nastąpić w jednostce prowadzącej lub współprowadzącej dane studia doktoranckie nie później niż na III roku studiów, doktorant pozostaje pod opieką merytoryczną promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powołanego przez radę jednostki organizacyjnej”<sup>7</sup>;
- c) w Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie – „Obowiązkiem doktoranta jest: [...] d) wszczęcie przewodu doktorskiego nie później niż do końca 6 semestru studiów, e) złożenie pracy doktorskiej [...]”<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> § 12 ust. 1 regulaminu studiów doktoranckich przyjętego uchwałą Senatu AWF Katowice nr AR001-2-IV/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 r.

<sup>7</sup> § 12 ust. 2 regulaminu studiów doktoranckich na Politechnice Gdańskiej zatwierdzonego uchwałą Senatu Politechniki Gdańskiej z dnia 17 kwietnia 2013 r. nr 81/2013/XXIII w sprawie uchwalenia regulaminu studiów doktoranckich na Politechnice Gdańskiej.

<sup>8</sup> § 15 ust. 1 regulaminu studiów doktoranckich na Uniwersytecie Jagiellońskim zatwierdzonego

- d) w Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie – regulamin studiów doktoranckich<sup>9</sup> przewiduje w § 11 ust. 2, iż „doktorant jest obowiązany w szczególności do: [...] 5) otwarcia przewodu doktorskiego nie później niż do końca trzeciego roku studiów; 6) złożenia rozprawy doktorskiej [...]”;
- e) w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – regulamin stacjonarnych i niestacjonarnych studiów doktoranckich<sup>10</sup> nie zawiera konkretnej regulacji odnoszącej się do terminu otwarcia przewodu doktorskiego; z treści tego regulaminu nie wynika, by obowiązkiem uczestnika studiów doktoranckich było otwarcie przewodu doktorskiego w określonym regulaminowo terminie. Obowiązek ten wynika pośrednio z pkt 31 regulaminu, w którym na doktoranta nałożono m.in. obowiązki:
- „5) przestrzegania harmonogramu realizacji pracy doktorskiej;
  - [...]
  - 7) terminowego zdawania egzaminów doktorskich;
  - 8) przygotowania ostatecznej wersji pracy doktorskiej i jej obrony w ustalonym terminie [...]”
- Powyższe oznacza, że termin otwarcia przewodu doktorskiego jest ustalany w indywidualnym harmonogramie realizacji rozprawy doktorskiej, opracowywanym przez opiekuna naukowego wraz z doktorantem (pkt 30 ust. 1 regulaminu).
- f) w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach – regulamin studiów doktoranckich<sup>11</sup> także nie określa konkretnej daty, przed upływem której doktorant powinien otworzyć przewód doktorski. Zgodnie z § 19 ust. 1 regulaminu: „Studia doktoranckie kończą się uzyskaniem stopnia doktora”, a ust.

---

uchwałą nr 35/III/2012 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 28 marca 2012 r.

<sup>9</sup> Załącznik do uchwały nr 497 Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu studiów doktoranckich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały nr 63 – 2012/2013 Senatu SGGW z dnia 22 kwietnia 2013 r.

<sup>11</sup> Załącznik do uchwały nr 331 Senatu Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 23 września 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu studiów doktoranckich w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach.

2 tego przepisu stanowi, iż: „Stopień doktora uzyskuje się w drodze przewodu doktorskiego, którego tryb i szczegółowe warunki prowadzenia w Uczelni określają odrębne przepisy”;

- g) w Instytucie Farmakologii Polskiej Akademii Nauk w Krakowie – „Program studiów każdego uczestnika studiów powinien być tak ustalony, aby otwarcie przewodu doktorskiego nastąpiło nie później niż do końca trzeciego roku studiów, a złożenie pracy nie później niż przed upływem czwartego roku studiów”<sup>12</sup>. Regulacja ta koresponduje z indywidualną organizacją studiów każdego doktoranta, o której mowa w § 10 ust. 1 regulaminu: „Uczestnicy studiów doktoranckich odbywają studia zgodnie z indywidualnym planem studiów, opracowanym przez opiekuna naukowego (promotora) w porozumieniu z uczestnikiem studiów”.

Podobnie w różnorodny sposób definiowane jest w regulaminach pomocy materialnej dla doktorantów pojęcie „postępów w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej”:

- a) w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – „Przez postępy w przygotowaniu rozprawy doktorskiej rozumie się opracowanie i przedstawienie na zebraniu naukowym (np. katedry, instytutu, zakładu) koncepcji pracy lub opracowanie jej kolejnych fragmentów”<sup>13</sup>;
- b) w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach – oceny postępów w pracy naukowej i w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej dokonuje kierownik studiów doktoranckich; w punktacji do stypendium uwzględniono tylko jedną przesłankę związaną bezpośrednio z przewodem doktorskim: jego otwarcie przed końcem szóstego semestru studiów doktoranckich<sup>14</sup>;

<sup>12</sup> § 10 ust. 3 regulaminu Dziennych Studiów Doktoranckich przy Instytucie Farmakologii Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, który wszedł w życie z dniem 29 listopada 2011 r.

<sup>13</sup> § 4 ust. 4 regulaminu stypendium dla najlepszych doktorantów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wprowadzonego zarządzeniem nr 283/2010/2011 Rektora Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 28 września 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania stypendium dla najlepszych doktorantów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, z późn. zm.

<sup>14</sup> § 25 regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach stanowiącego załącznik do zarządzenia Rektora UPH nr 67 z dnia 1 września 2014 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów.

- c) w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy – w ramach postępów w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej, które są punktowane w postępowaniu o stypendium dla najlepszych doktorantów uwzględniono: a) opinię opiekuna naukowego lub promotora o przebiegu przygotowywania rozprawy doktorskiej kończąca się jednoznaczna oceną dobrą lub bardzo dobrą; b) wszczęcie przewodu doktorskiego; c) realizację projektu badawczego w ramach przygotowywania pracy doktorskiej (w ramach środków na badania własne i ze źródeł zewnętrznych); d) wydanie drukiem publikacji recenzowanych (monografia autorska, redakcja monografii; artykuł w czasopiśmie naukowym w języku obcym / w języku polskim; artykuł w pracy zbiorowej)<sup>15</sup>;
- d) w Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie – w ramach oceny „postępów w przygotowaniu rozprawy doktorskiej i w pracy naukowej wykonywanej z zakresu dyscypliny, w której jest realizowana rozprawa doktorska” brane są pod uwagę: 1) prace naukowe opublikowane w recenzowanych czasopismach w formie drukowanej i elektronicznej; 2) monografie naukowe; 3) inne osiągnięcia (wynaalazki, wdrożenia, patenty, wzory użytkowe); 4) konferencje naukowe; 5) staże naukowe, stypendia naukowe, programy wymiany, szkoły letnie i zimowe, szkolenia i kursy; 6) projekty badawcze; 7) nagrody i wyróżnienia; 8) działalność organizacyjna<sup>16</sup>. Wymienione osiągnięcia nie są bezpośrednio związane z czynnościami przewodu doktorskiego, są ukierunkowane na rozwój doktoranta, jednakże nie muszą (choć mogą) zakończyć się przeprowadzeniem przewodu doktorskiego.

---

<sup>15</sup> Por. załącznik nr 2 do regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 107/2013/2014 Rektora UKW z dnia 24 września 2014 r.

<sup>16</sup> § 13 regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej uczestnikom studiów doktoranckich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 74/2014 Rektora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 września 2014 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej uczestnikom studiów doktoranckich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że przygotowanie rozprawy doktorskiej przez doktoranta na studiach doktoranckich może odbywać się w początkowej fazie pod opieką opiekuna naukowego, który może (ale nie musi, choć zwykle tak jest) stać się następnie promotorem rozprawy doktorskiej. Jak zauważył J. Pruszyński, analizując tryb postępowania w przewodzie doktorskim na gruncie dawno już nieobowiązujących przepisów ustawy z 1965 r.: „Decydującym momentem jest złożenie przez opiekuna naukowego, w wyniku uprzedniego działania kandydata, umotywowanego wniosku o otwarcie przewodu doktorskiego. Również na wniosek opiekuna, zwanego od chwili otwarcia przewodu doktorskiego »promotorem«, następuje wyznaczenie recenzentów i dopuszczenie do przewidzianych prawem egzaminów (powołanie komisji egzaminacyjnej)”<sup>17</sup>.

Warunki stawiane opiekunowi naukowemu doktoranta i jego rolę określono następująco w § 9 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich<sup>18</sup>:

1. Jednostka organizacyjna uczelni albo jednostka naukowa zapewnia doktorantowi przez cały okres studiów doktoranckich opiekę naukową i wsparcie w samodzielnej pracy badawczej [...], sprawowane przez opiekuna naukowego.
2. Opiekunem naukowym może być nauczyciel akademicki albo pracownik naukowy jednostki naukowej, posiadający co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego w zakresie danej lub pokrewnej dyscypliny naukowej [...] oraz dorobek naukowy opublikowany w okresie ostatnich 5 lat [...].

Tak sprecyzowane kwalifikacje i rola opiekuna naukowego doktoranta sugerują, iż jest on predestynowany do pełnienia funkcji promotora w przewodzie doktorskim, którego finalizacja ma być głównym celem doktoranta.

<sup>17</sup> J. Pruszyński, *Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego*, Wrocław 1983, s. 126.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 558.

W związku z tym stwierdzić należy, że proces doktoryzowania obejmuje kilka stadiów, które w literaturze ujęto następująco:

- a) przed podjęciem strategicznej decyzji przystąpienia do realizacji pracy doktorskiej;
- b) między wspomnianą decyzją a formalnym otwarciem przewodu doktorskiego;
- c) realizację rozprawy i innych działań prowadzących do spełnienia wymogów formalnych, zakończonych obroną rozprawy doktorskiej;
- d) po nadaniu stopnia doktora<sup>19</sup>.

Pierwsze dwa z wymienionych etapów są niesformalizowane (poza wymaganiami wynikającymi z regulaminu studiów doktoranckich) i doktorant oraz jego opiekun naukowy kierują się zwykle zasadami przyjętymi w ich środowisku.

Przepisy określają jedynie warunek konieczny do otwarcia przewodu doktorskiego, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.t.: „Warunkiem wszczęcia przewodu doktorskiego jest posiadanie wydanej lub przyjętej do druku publikacji naukowej w formie książki lub co najmniej jednej publikacji naukowej w recenzowanym czasopiśmie naukowym wymienionym w wykazie czasopism naukowych ogłaszanych przez ministra właściwego do spraw nauki zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2014 r. poz. 1620 oraz z 2015 r. poz. 249 i 1268) lub w recenzowanych materiałach z międzynarodowej konferencji naukowej [...]”. Natomiast warunek wystarczający może zwyczajowo określić rada jednostki posiadającej uprawnienia do prowadzenia przewodu doktorskiego.

Przepisy nie określają, w jakim momencie zaawansowania pracy nad rozprawą doktorską kandydat do stopnia naukowego winien wystąpić o formalne otwarcie przewodu doktorskiego. Niektóre rady jednostek uprawnionych przyjmują za kryterium wstępne „znaczne zaawansowanie pracy doktorskiej

---

<sup>19</sup> J. Szala, *Rola promotora w przewodzie doktorskim w ujęciu formalnym i pragmatycznym*, [w:] *Praca promotora z doktorantem. Materiały konwersatorium*, red. B. Wojciechowicz, Krynica 1997, s. 53.

umożliwiający przedstawienie wstępnych wyników, świadczących o możliwości zrealizowania tematu”<sup>20</sup>. Wymagane jest wówczas odbycie seminarium z udziałem członków rady, „na którym, w obecności opiekuna naukowego, kandydat prezentuje swój dorobek zawodowy, tezy rozprawy doktorskiej i planowany zakres merytoryczny rozprawy”<sup>21</sup>. Niekiedy stopień zaawansowania pracy nad rozprawą jest określany procentowo<sup>22</sup>. Zdarzają się także przypadki określenia wagi dorobku publikacyjnego na określonym poziomie punktowym jako warunku wystarczającego: „Warunkiem wszczęcia przewodu doktorskiego jest posiadanie dorobku publikacyjnego  $\geq 12$  pkt wg [rozporządzenia] Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego”<sup>23</sup>.

Należy zauważyć, że u.s.t. nie daje podstawy prawnej do wydawania przez rady jednostek naukowych, posiadających uprawnienia do nadawania stopni naukowych, uchwał określających warunki konieczne do wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do nadania stopnia doktora. Tego rodzaju uchwała nie będzie mogła stanowić podstawy prawnej ewentualnej uchwały odmawiającej wszczęcia przewodu doktorskiego (art. 14 ust. 2 pkt 1 u.s.t.), podlegającej kontroli instancyjnej Centralnej Komisji (art. 21 ust. 1 u.s.t.). Uchwała określająca *in abstracto* warunki wszczęcia przewodu doktorskiego ma jedynie charakter aktu prawa wewnętrznego (aktu stanowienia, a nie

<sup>20</sup> Warunki zamieszczone na stronach internetowych: Wydziału Lekarskiego I Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu: <http://w11.ump.edu.pl/wydzial/stopnie/przewody-doktorskie> oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu: <http://tinyurl.com/Procedura-otwarciaprzewodu>.

<sup>21</sup> Uchwała Rady Wydziału Mechanicznego Akademii Morskiej w Gdyni z dnia 19 września 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania przewodów doktorskich na Wydziale Mechanicznym Akademii Morskiej w Gdyni. Podobną regulację zawiera § 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr 4 Rady Wydziału Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego w Warszawie z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie regulaminu postępowania w przewodach doktorskich w Wydziale Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie: „Warunkiem wszczęcia przewodu jest wystąpienie podczas Zebrania Naukowego Wydziału Rehabilitacji, w którym kandydat przedstawił założenia rozprawy doktorskiej. Podczas Zebrania Naukowego Wydziału Rehabilitacji konieczna jest obecność opiekuna naukowego kandydata”.

<sup>22</sup> Zgodnie z Procedurą przeprowadzania przewodu doktorskiego na Wydziale Rolniczo-Ekonomicznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Krakowie przyjętą uchwałą Rady Wydziału z dnia 10 grudnia 2014 r., wszczęcie przewodu doktorskiego na tym Wydziale jest możliwe, gdy stopień zaawansowania badań wynosi min. 50%.

<sup>23</sup> § 1 uchwały nr 30/2014 Senatu Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały nr 13/12 w sprawie kryteriów oceny dorobku naukowego uprawniającego do wszczęcia i przeprowadzenia postępowań o nadanie stopni i tytułu naukowego.

stosowania prawa), wydanego bez szczególnej podstawy prawnej. Ustawodawca nie upoważnił bowiem w u.s.t. rad jednostek organizacyjnych do stanowienia norm ogólnych i abstrakcyjnych, które następnie mogłyby stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Wprawdzie jak stanowi art. 68 ust. 3 u.p.s.w.: „Uchwały rady podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawach należących do jej kompetencji są wiążące dla kierownika, pracowników, doktorantów i studentów tej jednostki”, jednakże norma ta nie będzie miała zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż: 1) sprawa określenia warunków wszczęcia przewodu doktorskiego nie należy do kompetencji rady, lecz ustawodawcy, 2) użyte tu pojęcie „doktoranta” odnosi się wyłącznie do uczestnika studiów doktoranckich<sup>24</sup>, a więc osoby mającej status użytkownika zakładu administracyjnego (uczelni), nie zaś do kandydata do stopnia naukowego, który nie musi (ale może) być uczestnikiem studiów doktoranckich i, co do zasady, jest podmiotem zewnętrznym w stosunku do jednostki, w której ma być przeprowadzany przewód doktorski, a zatem nie podlega w tym zakresie władztwu zakładowemu. Uchwała odmawiająca wszczęcia przewodu doktorskiego, w uzasadnieniu powołująca się wyłącznie na niespełnienie przez kandydata warunków wynikających z wcześniejszej uchwały tej rady, nieprzewidzianych w u.s.t., powinna zostać zakwalifikowana jako akt administracyjny indywidualny (decyzja), wydany bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 29 ust. 1 u.s.t.). W doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że „kwestią bezdyskusyjną jest możliwość wydawania decyzji administracyjnych wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących”<sup>25</sup>. Nie będzie tu miała zastosowania zasada autonomii zakładu administracyjnego, sprawa bowiem nadania stopnia naukowego, a więc uprawnień w sferze prawa publicznego, znajduje się poza autonomią jednostki naukowej<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Por. art. 2 ust. 1 pkt 18l u.p.s.w. Na bałagan terminologiczny w u.s.t. i u.p.s.w. oraz w niektórych aktach wykonawczych, dotyczący stosowania określenia „doktorant”, słusznie zwraca uwagę P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 224–225.

<sup>25</sup> E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 138. Zob. też wyrok NSA z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 827/97, LEX nr 48154; wyrok NSA z dnia 17 lipca 1998 r., sygn. akt III SA 396/97, LEX nr 35489.

<sup>26</sup> Proklamowana w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP zasada autonomii uczelni nie obejmuje instytutów badawczych, którym ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie przyznali autonomii. Skoro instytuty,



W świetle przedstawionej wyżej praktyki i wymagań stawianych kandydatom zwyczajowo, związanych z otwarciem przewodu doktorskiego, jest oczywiste, że w chwili składania wniosku o otwarcie przewodu określona, niekiedy nawet znaczna, część pracy badawczej jest już przez zainteresowanego wykonana. Może się to przejawiać w opublikowaniu wyników tych badań w formie artykułów w czasopiśmie naukowych. Nie ulega wątpliwości, że prace te, mimo ich wykonania przed formalnym wszczęciem przewodu doktorskiego, należy zaliczyć do jego początkowej części – i taka jest powszechna praktyka rad jednostek uprawnionych do nadawania stopni naukowych. Niemal zawsze, choćby w sposób niesformalizowany, doktorant pracuje pod kierunkiem opiekuna naukowego przed wszczęciem przewodu i zwykle opiekun ten staje się następnie *lege artis* promotorem jego rozprawy doktorskiej. Nie dokonuje się w praktyce podziału na poszczególne fazy przygotowania rozprawy doktorskiej, tj. przypadające przed wszczęciem i po wszczęciu przewodu, uznając ten proces za integralną całość, a tego typu podziały za biurokratyczne formalizmy, obce nauce.

## II. Zmiana formy rozprawy doktorskiej w toku postępowania

Zgodnie z art. 13 u.s.t. w brzmieniu pierwotnym<sup>27</sup>, które obowiązywało od dnia 1 maja 2003 r. do dnia 30 września 2011 r.:

1. Rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub artystycznego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

---

nie mając autonomii i działając obecnie na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 371 z późn. zm.), nadają takie same stopnie naukowe jak szkoły wyższe na podstawie u.s.t., to znaczy, że sprawy stopni naukowych nie są objęte autonomią uczelni. Odmiennie: wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2010 r., sygn. akt SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39. Zob. też: T. Brzezicki, P. Sobotko, *Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasady sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 225–255.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595.

2. Rozprawę doktorską może stanowić praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna lub artystyczna, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1.
3. Rozprawę doktorską może także stanowić samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej, jeżeli wykazuje ona indywidualny wkład kandydata, odpowiadający warunkom określonym w ust. 1.

Powyższy przepis został zmieniony przez art. 2 pkt 8 ustawy nowelizującej z 2011 r. i otrzymał brzmienie:

1. Rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, o którym mowa w art. 20 ust. 7, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.
2. Rozprawa doktorska może mieć formę maszynopisu książki, książki wydanej lub spójnego tematycznie zbioru rozdziałów w książkach wydanych, spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych lub przyjętych do druku w czasopismach naukowych, określonych przez ministra właściwego do spraw nauki na podstawie przepisów dotyczących finansowania nauki, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1.
3. Rozprawę doktorską może stanowić praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna lub artystyczna, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1.
4. Rozprawę doktorską może także stanowić samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej, jeżeli wykazuje ona indywidualny wkład kandydata przy opracowywaniu koncepcji, wykonywaniu części eksperymentalnej, opracowaniu i interpretacji wyników tej pracy, odpowiadający warunkom określonym w ust. 1 [...].

Równocześnie wprowadzono następujące przepisy przejściowe zawarte w art. 33 ustawy nowelizującej z 2011 r.:

1. Przewody doktorskie i habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora, niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, są prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych.
2. W okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, na wnioski osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora lub doktora habilitowanego albo tytułu profesora, mogą być prowadzone przewody doktorskie i habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora na podstawie przepisów dotychczasowych albo przewody doktorskie, postępowania habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 2 u.s.t., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ustawa nowelizująca z 2011 r. weszła w życie dnia 1 października 2011 r., zatem do 30 września 2013 r. istniała możliwość wyboru przez kandydata do stopnia przepisów, na podstawie których mogło zostać przeprowadzone postępowanie. Przy niedokonaniu wprost tego wyboru, zgodnie z zasadą ochrony spraw i interesów w toku, zastosowanie znajdowały przepisy dotychczasowe (art. 33 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2011 r.).

Jak zauważono w doktrynie: „Redakcja ust. 2 nie dostarcza [...] wprost przesłanek do rozstrzygnięcia kwestii, czy wnioski o zastosowanie nowych przepisów może być złożony również przez osoby, o postępowaniach w sprawach których jest mowa w ust. 1 (tj. postępowaniach wszczętych przed 1 października 2011 r.). Zgodnie z literalną wykładnią złożenie przez takie osoby wniosków o zastosowanie w ich sprawie nowych przepisów (kwestię zastosowania dotychczasowych przepisów rozstrzyga ust. 1) jest możliwe, bowiem w ust. 2 nie wskazano w sposób wykluczający związku między tym przepisem a przepisem art. 1<sup>28</sup>. Funkcjonalna wykładnia omawianych przepisów, w powiązaniu z utrwaloną zasadą, że w danym postępowaniu (przewód doktorski, przewód habilitacyjny / postępowanie habilitacyjne, postępowanie o nadanie

---

<sup>28</sup> Powinno być: ust. 1 [art. 33 u.s.t.].

tytułu profesora) uwzględnia się stan faktyczny, w szczególności osiągnięcia z daty złożenia wniosku, nakazywałyby przyjęcie braku możliwości dokonania w takim przypadku zmiany z woli strony prawnych podstaw toczącego się postępowania”<sup>29</sup>.

Ci sami komentatorzy w kolejnej publikacji zauważają: „Z redakcji ust. 2 wydaje się wynikać, że wskazany w tym przepisie dwuletni termin odnosi się nie do samego wniosku, lecz do jego skutku w postaci wszczęcia odpowiedniego przewodu albo postępowania. Mowa jest bowiem o prowadzeniu w tym terminie przewodów albo postępowań – ale też nie o ich przeprowadzeniu, tzn. doprowadzeniu do końca. W rezultacie postępowania wszczęte na wniosek zainteresowanych w oparciu o poprzednie przepisy będą mogły być prowadzone także po 30 września 2013 r. Z drugiej strony nie można przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie możliwości złożenia samego wniosku o wszczęcie odpowiedniego przewodu albo postępowania nawet 30 września 2013 r. (tym bardziej jeszcze wniosku formalnie wadliwego, wymagającego uzupełnienia we właściwym trybie) – która oznaczałaby dopuszczalność wszczynania przewodów (postępowań) na podstawie przepisów nieobowiązujących od ponad dwóch lat – po 30 września 2013 r.”<sup>30</sup>.

Należy uznać, iż w świetle przytoczonych przepisów, po upływie okresu przejściowego, tj. po dniu 30 września 2013 r., nie jest możliwa zmiana trybu postępowania we wszczętym przewodzie doktorskim i zastosowanie nowych przepisów.

W tej sytuacji raczej nie będzie możliwe przedstawienie spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych w czasopismach naukowych jako rozprawy doktorskiej, gdyż nie przewidywały tego wprost przepisy dotychczasowe. Jednakże ewentualność taką mogłoby stworzyć dokonanie przychylniej dla kandydata wykładni przepisów art. 13 u.s.t. w brzmieniu pierwotnym, polegającej na uznaniu przez uprawnioną radę, iż spójny tematycznie zbiór artykułów opublikowanych w czasopismach naukowych, przedstawiony przez doktoranta, stanowi rozprawę doktorską. Tego rodzaju wykładnia nie byłaby

<sup>29</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 507.

<sup>30</sup> Eidem, *Ustawa o stopniach naukowych...*, op. cit., s. 173.

*contra legem*, gdyż można uznać, że znowelizowane przepisy jedynie doprecyzowały formę rozprawy doktorskiej, w stanie prawnym zaś – obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. – nie była ona normatywnie określona na tyle dokładnie, by można było uznać, iż spójny tematycznie zbiór opublikowanych artykułów nie stanowi rozprawy doktorskiej w rozumieniu u.s.t.

### III. Zamknięcie przewodu doktorskiego i ponowne otwarcie

Pojęcie „zamknięcia przewodu doktorskiego” występuje w u.s.t. jedynie w art. 14 ust. 4: „Jeżeli osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora w wyznaczonym terminie nie przystąpi do egzaminów doktorskich albo nie przedstawi rozprawy doktorskiej, rada jednostki organizacyjnej może podjąć uchwałę o zamknięciu przewodu doktorskiego”. Przepis ten można uznać za wprowadzający swego rodzaju sankcję wobec kandydata do stopnia, który nie wypełni w ustalonym terminie nałożonych nań obowiązków, będących w istocie przesłankami, których spełnienie warunkuje nadanie stopnia (art. 12 ust. 1 pkt 2, 3 *in principio* oraz 4 u.s.t.). Kandydat, który nie wypełni w określonym terminie ustawowych obowiązków, musi się liczyć z zamknięciem przewodu. Brak właściwej reakcji kandydata może świadczyć o bezprzedmiotowości postępowania, które nie może toczyć się dalej, jeśli strona nie przejawia w tym zakresie odpowiedniej aktywności. Przepis art. 14 ust. 4 u.s.t. w zasadzie ma na celu ułatwienie organowi prowadzącemu postępowanie jego zakończenie w sytuacji bierności strony, która to postępowanie zainicjowała.

Można uznać, że wprowadzona w art. 14 ust. 4 u.s.t. instytucja zamknięcia przewodu doktorskiego jest odpowiednikiem umorzenia postępowania administracyjnego w sytuacji jego kwalifikowanej bezprzedmiotowości<sup>31</sup>. Umorzenie na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. obejmuje szerszy zakres przyczyn bezprzedmiotowości niż przyczyny szczególne (kwalifikowane), wynikające z art. 14 ust. 4 u.s.t.<sup>32</sup> Ponadto analizowany przepis art. 14 ust. 4 u.s.t. nakłada na

<sup>31</sup> O uchwałach tego typu nie wspomina w ogóle M. Bogusz, *Charakter prawny uchwał rady wydziału w przewodzie doktorskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33, s. 73–81.

<sup>32</sup> Odmienny pogląd prezentuje P. Dańczak (*Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 313), zdaniem którego „nie można [...] zrównać tych rozstrzygnięć pod względem ich prawnego charakteru”, choć dostrzega on, że obie uchwały mają analogiczny skutek („przerwanie przewodu doktorskiego i *de facto* orzeczenie o jego dalszym nieprowadzeniu”).

radę jednostki prowadzącej postępowanie dodatkowy obowiązek wyznaczenia kandydatowi terminu na dokonanie określonych czynności, warunkujących postęp w przewodzie doktorskim. Jest to też swego rodzaju gwarancja procesowa, że osoba ubiegająca się o stopień nie zostanie zaskoczona pochopnie podjętą uchwałą, skutkującą zamknięciem przewodu doktorskiego.

Ponieważ postępowanie w sprawach stopni naukowych ma charakter wnioskowy i stosuje się do niego odpowiednio przepisy k.p.a. (art. 29 ust. 1 u.s.t.), to cofnięcie wniosku wywołuje taki skutek, jaki wynika z art. 105 § 2 k.p.a., tj. umorzenie postępowania. Zgodnie z przywołanym przepisem: „Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym”. Jak trafnie zauważają H. Izdebski i J. M. Zieliński, nie wystąpi w tym przypadku żadna z negatywnych przesłanek do umorzenia postępowania. Należy bowiem przyjąć, że postępowanie toczy się w partykularnym interesie doktoranta, innych stron zaś w tym postępowaniu nie ma<sup>33</sup>.

W sytuacji zamknięcia przewodu doktorskiego na wniosek doktoranta, umotywowany chęcią zmiany trybu procedowania (na podstawie przepisów obowiązujących od dnia 1 października 2011 r.), brak jest przeszkód do ponownego wszczęcia postępowania (otwarcia przewodu) przez radę tej samej jednostki naukowej.

Wobec dużego odformalizowania wstępnych etapów przewodu doktorskiego, a także znanego radzie jednostki z urzędu faktu prowadzenia badań w poprzednim postępowaniu „pod opieką promotora”<sup>34</sup> niedorzeczne byłoby uznanie, że dotychczasowe osiągnięcia doktoranta (w tym publikacje przygotowane w toku zamkniętego z przyczyn formalnych przewodu doktorskiego) nie mieszczą się w pojęciu rozprawy doktorskiej „przygotowywanej pod opieką promotora”, o której mowa w art. 13 ust. 1 znowelizowanej u.s.t.

<sup>33</sup> Por. H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych...*, op. cit., s. 83–84 (komentarz dotyczący postępowania habilitacyjnego odnosi się w tym zakresie *per analogiam* także do przewodu doktorskiego).

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a.: „Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie”.

W przypadku tradycyjnej rozprawy doktorskiej w formie maszynopisu książki (art. 13 ust. 2 u.s.t.) nie istniał problem następstwa czasowego pomiędzy formalnym otwarciem przewodu doktorskiego a czasem sporządzenia maszynopisu z tej prostej przyczyny, że w praktyce nie było możliwości udowodnienia, iż jakaś część rozprawy doktorskiej powstała przed otwarciem przewodu przez uprawnioną radę. Zagadnienie powstało po nowelizacji u.s.t., która weszła w życie dnia 1 października 2011 r. i przewidywała wprost, dotychczas niezabronioną, choć obcą tradycji akademickiej, formę spójnego tematycznie zbioru opublikowanych artykułów jako rozprawy doktorskiej. Ponieważ publikacje są datowane i znana jest również data otwarcia przewodu doktorskiego, to przy nadmiernie formalistycznym podejściu rady uprawnionej jednostki może pojawić się problem następstwa czasowego faktów.

Jednakże wszelkie wątpliwości w tym zakresie należy interpretować zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*, oznaczającą w prawie administracyjnym, w razie wątpliwości, nakaz działania na rzecz obywatela, strony postępowania administracyjnego<sup>35</sup>. Biorąc pod uwagę, że kandydat do stopnia mógł nie mieć pełnego rozeznania w zakresie skutków prawnych przepisów przejściowych ani nie mógł antycypować stanowiska rady w sprawie przyjęcia jego rozprawy doktorskiej, w postępowaniu wszczętym na podstawie przepisów sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., jak również zbioru artykułów opublikowanych w czasopiśmie naukowych, a także to, że w interesie społecznym jest umożliwienie jak najszybszego sfinalizowania przewodu doktorskiego i studiów doktoranckich, należy się opowiedzieć za liberalną wykładnią przepisu art. 13 ust. 1 u.s.t. w zakresie opieki promotora nad przygotowaniem rozprawy doktorskiej. W razie zamknięcia przewodu i ponownego otwarcia nie ma przeszkód prawnych do uznania przez radę w nowym postępowaniu dorobku doktoranta, zgromadzonego w czasie trwania umorzonego przewodu doktorskiego i uznania, że opublikowane artykuły zostały przygotowane pod opieką promotora.

W tym zakresie za nietrafny należy uznać pogląd wyrażony przez H. Izdebskiego i J. M. Zielińskiego, którzy komentując przepis art. 13 u.s.t.,

<sup>35</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 45.

stwierdzają m.in.: „[...] wobec brzmienia ust. 1 trzeba jednak przyjąć, że nie ma podstaw do tego, by za rozprawę dokorską uznać nie tylko książkę wydaną przed otwarciem przewodu, lecz także jakikolwiek element zbioru rozdziałów czy zbioru artykułów opublikowany lub przyjęty do druku przed otwarciem przewodu, bo nie było jeszcze wówczas promotora, pod kierunkiem którego ma być przygotowywana (a więc nawet nie »przygotowana« – ustawodawca używa wyrażenia wskazującego na konieczność trwania procesu powstawania rozprawy, a nie na jej natychmiastowe pojawienie się)”<sup>36</sup>. Tego rodzaju ortodoksyjna wykładnia przepisu, oparta na jego interpretacji językowej (gramatycznej), jest błędna – tym bardziej, że autorzy komentarza sami wielokrotnie zwracają uwagę na brak precyzji ustawodawcy i – najogólniej mówiąc – nieporadność w formułowaniu norm prawnych.

Jeden z komentatorów tak pisze w innym miejscu o pojęciach „publikacja” i „dzieło opublikowane”, użytych w u.s.t.: „Autorzy przepisów ustawy w ewidentny sposób nie wyrażali troski o jasność wprowadzonych do niej terminów – co więcej, terminologię tę tak skomplikowali, że ani z ustawy, ani z jej przepisów wykonawczych, ani wreszcie z przepisów o zasadach finansowania nauki, do których ustawa się odwołuje, nie da się odczytać, jaki sens chcieli nadać terminowi »publikacja« jako sformułowaniu materialnoprawnej przesłanki nadania stopnia albo tytułu naukowego – w szczególności w stosunku do prac naukowych rozpowszechnianych wyłącznie w postaci elektronicznej. Zaproponowane w niniejszym opracowaniu rozumienie publikacji naukowej zostało wywiedzione z zastosowania wykładni systematycznej – przy koniecznym podkreśleniu braku spójności terminologicznej różnych ustaw. Przede wszystkim jednak rozumienie to, odbiegające od litery (a w istocie liter, wobec równoczesnego zastosowania różnych terminów) ustawy, uznać trzeba za efekt funkcjonalnej wykładni analizowanych przepisów ustawy – bowiem umożliwia ono stosowanie tych przepisów w sposób odpowiadający dzisiejszym, ustalonym już, praktykom z dziedziny udostępniania zainteresowanym środowiskom prac naukowych i, w konsekwencji, standardom życia naukowego”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 63–64.

<sup>37</sup> H. Izdebski, „Publikacja” i „dzieło opublikowane” w przepisach dotyczących stopni naukowych i ty-



Autorzy komentarza sami zauważają w przedmowie: „Wciąż nazbyt wiele w ustawie niedookreśleń, lapsusów i luk – a to w oczywisty sposób utrudnia jej rozumienie i, w konsekwencji, wykładnię. Uznawana za podstawową wykładnią językowa okazuje się w wielu wypadkach nie tylko zawodna, ale wręcz myląca, a wobec tego trzeba stosować wykładnię systemową i wykładnię funkcjonalną – w tym przypadku o tyle szczególnie zawodną, że uzasadnienie projektu rządowego, który stał się podstawą nowelizacji z 2011 r., z reguły nie wyjaśniało wystarczająco przyjętej redakcji tekstów, a zatem nie dostarczało potrzebnego materiału interpretacyjnego”<sup>38</sup>. Niestety, nie zawsze sami pamiętali o tym, redagując komentarze do poszczególnych jednostek redakcyjnych u.s.t.

Jak to już wyżej wspomniano, wstępne etapy przygotowywania rozprawy doktorskiej w praktyce akademickiej mają charakter niesformalizowany, tzn. toczą się przed podjęciem przez radę uprawnionej jednostki uchwały w sprawie wszczęcia przewodu doktorskiego. Skoro wiele rad ustala dodatkowe warunki, od których spełnienia uzależnia wszczęcie przewodu doktorskiego, a zalicza do nich m.in. posiadanie przez kandydata odpowiedniego dorobku publikacyjnego, to absurdalne byłoby przyjmowanie, że dorobek ten, powstały niejednokrotnie w okresie studiów doktoranckich, gdy doktorant pozostawał pod opieką opiekuna naukowego, który w naturalny sposób stał się następnie promotorem rozprawy doktorskiej, może być uznany za nieprzydatny w przewodzie doktorskim, nie spełnia bowiem warunku przygotowywania w trakcie postępowania, a więc po jego formalnym wszczęciu. Jest to także sprzeczne z celem studiów doktoranckich, które są zorganizowaną formą działalności dydaktycznej, ukierunkowaną na przygotowanie rozprawy doktorskiej, początkowo pod kierunkiem opiekuna naukowego, a następnie promotora.

Ponadto należy podkreślić, że w sytuacji, gdy przed tą samą radą jednostki uprawnionej do nadawania stopni toczyło się najpierw postępowanie wszczęte pod rządami przepisów o stopniach naukowych, obowiązujących przed dniem

---

*tułu naukowego. Przyczynek do praktyki wykładni przepisów prawa w warunkach braku poprawności legislacyjnej, [w:] Prawo – język – logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Warszawa 2013, s. 57–58.*

<sup>38</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych*, op. cit., wyd. 2, s. 13.

1 października 2011 r., i zostało ono umorzone na wniosek doktoranta, a następnie rada ta wszczęła kolejny przewód doktorski z udziałem tego samego doktoranta i promotora, to fakt powstania publikacji naukowych pod opieką promotora w pierwszym przewodzie doktorskim należy do faktów znanych organowi z urzędu w toku drugiego z tych postępowań (art. 77 § 4 k.p.a.). Niedopuszczalne byłoby uznanie, że dorobek doktoranta z pierwszego przewodu doktorskiego nie jest dorobkiem powstałym pod opieką promotora, szczególnie, gdy jest to ten sam promotor, a tematyka obu przewodów doktorskich jest zbieżna, jedyną zaś przyczyną umorzenia pierwszego przewodu była wola skorzystania przez doktoranta z regulacji prawnych dotyczących stopni naukowych, obowiązujących od dnia 1 października 2011 r.

### **Konstatacje końcowe**

Przeprowadzona analiza regulacji prawnej doprowadziła do następujących wniosków:

1. Kandydat do stopnia doktora może (a nawet powinien) rozpocząć pracę nad rozprawą doktorską (np. w formie spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych lub przyjętych do druku w czasopismach naukowych) z udziałem opiekuna naukowego na studiach doktoranckich, przed formalnym wszczęciem przewodu doktorskiego.
2. Nie jest konieczne zamknięcie przewodu doktorskiego prowadzonego na podstawie przepisów dotychczasowych i ponowne otwarcie w trybie przepisów obowiązujących od dnia 1 października 2011 r. w celu zmiany formy rozprawy doktorskiej na spójny tematycznie cykl publikacji. W dużej mierze zależne jest to od uznania rady jednostki uprawnionej do nadawania stopnia naukowego, przed którą prowadzone jest postępowanie.
3. W razie zamknięcia przewodu doktorskiego (umorzenia postępowania) realizowanego na podstawie przepisów u.s.t. obowiązujących do dnia 30 września 2011 r. i ponownego otwarcia, na podstawie przepisów znowelizowanych, spełniona będzie przesłanka przygotowania rozprawy doktorskiej (w postaci spójnego tematycznie cyklu publikacji) pod

opieką promotora, o której mowa w art. 13 ust. 1 u.s.t., za promotora bowiem należy także uznać opiekuna naukowego doktoranta. Rada jednostki prowadzącej przewód doktorski powinna także uznać za powstały w toku przewodu dorobek doktoranta z poprzedniego postępowania, umorzonego na jego wniosek.

Powyższe konstatacje pozwalają na stwierdzenie, że przepisy przejściowe do ustawy nowelizującej z 2011 r. nie obejmują pełnego spektrum problemów, z jakimi mogą się spotkać w praktyce kandydaci do stopnia naukowego i rady jednostek uprawnionych do nadawania tych stopni.

**MGR SZYMON NIEWADA**

(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

## **Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli akademickich i studentów**

Reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>1</sup> zostały unormowane w stosunku do nauczycieli akademickich przede wszystkim w rozdziale 4 działu III, natomiast w odniesieniu do studentów i doktorantów – w rozdziale 6 i 7 działu IV u.p.s.w. Powyższe przepisy bezpośrednio dotyczą omawianej problematyki i należy je stosować wprost. Ich analiza nie jest jednak wystarczająca do całościowego odtworzenia, w drodze procesu wykładni, zarówno materialnoprawnych norm odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i kwestii formalnoprawnych. Nie regulują one np. problematyki skutków błędu sprawcy lub choćby dyrektyw wymiaru kary. Kwestie te stanowią przedmiot regulacji aktów o charakterze prawokarnym. Zgodnie z generalnymi przepisami art. 150 u.p.s.w. oraz art. 223 u.p.s.w., które mają charakter odsyłający: do postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych<sup>2</sup>, w sprawach nieuregulowanych w u.p.s.w.<sup>3</sup>, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k., z wyłączeniem art. 82 k.p.k.<sup>4</sup> Postę-

---

<sup>1</sup> Zob. P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 139 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, stan prawny na 1 stycznia 2013 r., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013. Autorzy definiują odpowiedzialność dyscyplinarną jako rodzaj odpowiedzialności realizowanej przed specjalnie powołanymi organami, ponoszonej z tytułu działań i zaniechań, które stanowią postępowanie uchybiające obowiązkom lub godności wynikającym ze stosunku i specyfiki określonego zawodu.

<sup>2</sup> W związku z tym, iż ustawodawca nie wprowadził ograniczeń do poszczególnych instancji, należy przyjąć, że odesłanie ma charakter całościowy. Wobec powyższego odpowiednie stosowanie norm postępowania karnego, do których odsyła przepis, dotyczy nie tylko postępowań dyscyplinarnych w I instancji, lecz także postępowań odwoławczych oraz postępowań o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym. Zob. szerzej wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 383/12, LEX nr 1215518.

<sup>3</sup> Mowa tu zatem o sytuacji, w której mamy do czynienia z luką prawną w przepisach regulujących przebieg postępowań dyscyplinarnych.

<sup>4</sup> K. Wiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 768; H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Komentarz do art. 150 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, stan prawny na 28 lutego 2015 r.; zob. szerzej P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 150 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, stan prawny na 1 stycznia 2013 r. oraz wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/2000, Dz.U. z 2001 r. Nr 16, poz. 185 – takie rozwiązanie zostało wprowadzone w celu zagwarantowania lepszej ochrony praw i interesów obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego. Nie oznacza to, iż w tym zakresie

powanie dyscyplinarne stanowi sekwencję następujących po sobie czynności o charakterze wieloaspektowym, gdyż w kwestiach, które nie zostały wyraźnie unormowane w u.p.s.w., odpowiednie zastosowanie znajdują, oprócz wskazanych powyżej norm karnoprosesowych, także pewne elementy postępowania administracyjnego oraz postępowania cywilnego<sup>5</sup>.

Regulacje u.p.s.w. nie przesądzają jednak wprost o możliwości wykorzystania zasad ogólnych prawa karnego materialnego lub nawet posiłkowania się innymi normami wyprowadzonymi w drodze wykładni przepisów k.k. Zgodnie z art. 116 k.k. przepisy części ogólnej k.k. stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie. Przepis ten co prawda ma charakter odsyłający, jednak nie odnosi się on do postępowań dyscyplinarnych, a jedynie do tych, które przewidują odpowiedzialność karną w wąskim znaczeniu. Z uwagi na to, iż odpowiedzialność dyscyplinarna nie stanowi reakcji na przestępstwo w rozumieniu prawnokarnym, tj. czyn zabroniony pod groźbą kary<sup>6</sup> jako zbrodnia albo występki, przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, bezprawny, zwiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy<sup>7</sup>, nie można jej przypisać charakteru odpowiedzialności karnej *sensu stricto*. Pozornie wyda-

---

postępowanie dyscyplinarne *ex lege* staje się postępowaniem karnym. Postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem szczególnym, które toczy się według zasad określonych w u.p.s.w. z posiłkowym zastosowaniem przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. nie przesądza o charakterze postępowania dyscyplinarnego ani tym bardziej nie prowadzi do uznania, że staje się ono postępowaniem karnym. Oznacza to jedynie tyle, że procedura karna ma być stosowana w postępowaniu dyscyplinarnym w takim zakresie, w jakim określił to ustawodawca w u.p.s.w., i odpowiednio, tzn. z uwzględnieniem specyfiki postępowania dyscyplinarnego. Celem takiej regulacji nie jest więc nadanie postępowaniu dyscyplinarnemu cech postępowania karnego.

<sup>5</sup> Tak P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 150 ustawy...*, op. cit.; odmiennie E. Ura (*Komentarz do art. 223 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, stan prawny na 1 stycznia 2013 r.), która podnosi, że w przypadku norm u.p.s.w. i aktów wykonawczych do tej ustawy, które bezpośrednio regulują konkretną materię, stosowanie innych przepisów na podstawie art. 150 lub art. 223 u.p.s.w. jest niedopuszczalne. Autorka, co do zasady, wyklucza możliwość odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym postępowań innych niż uregulowane w k.p.k., chyba że przepis ustawy wprowadza wyjątek w tym zakresie. Jako przykład sytuacji, w której przepisy k.p.k. nie znajdują odpowiedniego zastosowania, wskazuje postępowania przed sądem koleżeńskim. Odbývają się one bowiem na podstawie regulaminu samorządu studenckiego.

<sup>6</sup> Wyrok SN z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 89.

<sup>7</sup> Art. 1 k.k.

wać by się zatem mogło, że ustawodawca nie pozostawia możliwości bezpośrodkowego stosowania przepisów k.k. w toku postępowań dyscyplinarnych<sup>8</sup>.

Ze względu jednak na represyjność odpowiedzialności dyscyplinarnej, która wyraża się w możliwości reakcyjnego zastosowania pewnych środków oraz poniesienia przez jednostkę negatywnych konsekwencji swego zachowania na gruncie prawnym<sup>9</sup>, przyjmuje się, iż stanowi ona formę odpowiedzialności karnej w szerokim rozumieniu tego pojęcia<sup>10</sup>. Przewinieniem dyscyplinarnym może być bowiem nie tylko czyn uchybiający godności zawodu o charakterze wyłącznie nieetycznym, lecz także takie zachowanie, które dodatkowo realizuje także znamiona wykroczenia, a nawet przestępstwa. Wobec powyższego należy dopuścić, jako zgodną z wykładnią celowościową i systemową<sup>11</sup>, możliwość odpowiedniego stosowania na zasadach analogii części materialnych norm prawnokarnych w postępowaniu dyscyplinarnym<sup>12</sup>. Należy przez to rozumieć obowiązek wykorzystania jedynie części przepisów k.k., odpowiednio zmodyfikowanych ze względu na odmienną specyfikę postępowań dyscyplinarnych. Ma to służyć przede wszystkim celom ochronnym, a w szczególności zapewnieniu zabezpieczenia na odpowiednim poziomie praw i wolności obwinionego<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Postanowienie składu 7 sędziów SN z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW 2006, nr 898, poz. 89; K. Wiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich...*, op. cit., s. 767–768.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103; wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 27; wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; zob. szerzej wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00, OTK ZU 2001, nr 3, s. 48.

<sup>11</sup> Celem, dla którego przepisy odnoszące się do odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich i studentów nie zostały całościowo uregulowane w jednym akcie prawnym, jest z jednej strony stworzenie odpowiednich warunków prawnych dla efektywnej realizacji norm o charakterze gwarancyjnym, a więc zabezpieczających interes obwinionego, z drugiej zaś to zasady prawidłowej legislacji wymuszają na ustawodawcy konieczność unikania sytuacji, w której normy prawne dublują się, a różne rodzaje postępowań są uregulowane całościowo w odrębnych aktach.

<sup>12</sup> Zob. K. Dudka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz zakres stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. 9, s. 9–24; zob. szerzej wyrok SN z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt II KK 144/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 326.

<sup>13</sup> P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 150 ustawy...*, op. cit.

Co więcej, istnieje także pogląd, zgodnie z którym – o ile mamy do czynienia z jakąkolwiek formą odpowiedzialności prawnej nieuregulowaną w sposób zupełny i odrębny, a przepis prawny nie wyłącza *explicite* stosowania k.k. – należy zaaprobować wykładnię rozszerzającą powołanego wyżej przepisu art. 116 k.k., odnosząc ogólne zasady prawnokarne do tych form odpowiedzialności prawnej<sup>14</sup>. Skutkiem takiego założenia na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich i studentów jest nie tylko konieczność odwoływania się do takich zagadnień prawnokarnych jak czyn i okoliczności wyłączające jego bezprawność, wina, kara i jej wymiar, lecz także wymóg respektowania i stosowania przepisów konstytucyjnych i prawno międzynarodowych o charakterze gwarancyjnym<sup>15</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż odpowiednie stosowanie przepisów karnoprocesowych do postępowań dyscyplinarnych uregulowanych w u.p.s.w. dotyczy w szczególności zasad ogólnych wyrażonych w przepisach wstępnych k.p.k. W doktrynie wskazuje się również, iż odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. odnosi się w szczególności do terminów, sposobów ich obliczania i przywracania oraz doręczeń<sup>16</sup>. Niektóre z tych przepisów powinny być zatem stosowane wprost i bez żadnych zmian, inne z uwzględnieniem niezbędnych modyfikacji, jeszcze inne zaś w ogóle nie znajdują zastosowania<sup>17</sup>.

Przy omawianiu kwestii wpływu zasad prawnych na przebieg postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich i studentów należy także poczynić konstatację, iż zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli

<sup>14</sup> Zob. szerzej A. Bojańczyk, *Z problematyki konstytucyjnej dopuszczalności niektórych dowodów prywatnych w postępowaniu karnym*, „Palestra” 2004, nr 9–10, s. 44.

<sup>15</sup> Np. zasada prawa do obrony, zasada prawdy materialnej, zasada domniemania niewinności obwinionego, zasada swobodnej oceny dowodów, zasada uwzględniania okoliczności przemawiających na korzyść, jak też na niekorzyść obwinionego, *nullum crimen sine lege*; por. art. 40, art. 42 ust. 1–3, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 i art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; K. Wiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich...*, op. cit., s. 767, 769; M. Błaszczak, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 2: *Komentarz do art. 32–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 1024.

<sup>16</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Komentarz do art. 223 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, stan prawny na 28 lutego 2015 r.; E. Ura, *Komentarz do art. 223 ustawy...*, op. cit.

<sup>17</sup> E. Ura, *Komentarz do art. 223 ustawy...*, op. cit.

akademickich<sup>18</sup>, postępowanie dyscyplinarne *sensu largo* dzieli się na trzy stadia: postępowanie wyjaśniające, postępowanie dyscyplinarne *sensu stricto* oraz postępowanie wykonawcze. Wszelkie uwagi odnośnie do reguł o charakterze gwarancyjnym należy zatem odnosić nie tylko do postępowania dyscyplinarnego w wąskim znaczeniu, tj. wszczętego na wniosek rzecznika dyscyplinarnego i odbywającego się przed komisją dyscyplinarną. Znajdą one swoje odpowiednie zastosowanie również przed tym etapem, w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego, jak i w następującej po nim fazie wykonawczej<sup>19</sup>. Za E. Urą należy także przyjąć, iż nawet te aspekty, w stosunku do których ustawodawca nie przewidział odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k., są oparte na modelu postępowania karnego, o czym konsekwentnie świadczą przyjęte konstrukcje prawne<sup>20</sup>.

Pod pojęciem prawdy obiektywnej (materialnej) w polskim prawie rozumie się stan wiedzy, który odpowiada faktycznym okolicznościom danej sprawy<sup>21</sup>. Jego przeciwieństwo to prawda proceduralna (formalna), której desygnatem jest wiedza oparta na fikcjach prawnych i domniemaniach. Zasada prawdy obiektywnej o charakterze administracyjnoprawnym została wyrażona w art. 7 k.p.a.<sup>22</sup>, zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek stron, podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W myśl tej zasady organ prowadzący postępowanie jest zatem zobowiązany zgromadzić, a następnie poddać dokładnej analizie całość materiału dowodowego w celu ustalenia rzeczywistego przebiegu stanu faktycznego. Co zrozumiałe, obowiązek ten dotyczy wyłącznie tego fragmentu stanu faktycznego, który jest istotny z punktu

<sup>18</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1430.

<sup>19</sup> K. Wiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich...*, op. cit., s. 769–770.

<sup>20</sup> E. Ura, *Komentarz do art. 223 ustawy...*, op. cit. Autorka przykładowo wskazuje rolę rzecznika dyscyplinarnego zbliżoną do oskarżyciela publicznego, podobne przesłanki umorzenia postępowania dyscyplinarnego, odpowiednie stosowanie podstawowych zasad postępowania karnego, takich jak np. niezawisłość komisji dyscyplinarnej w sferze orzekania, zakaz *reformationis in peius*, odrębne wyrokowanie co do winy i co do kary.

<sup>21</sup> Por. S. Śliwiński (*Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 111), który określa niniejszą dyrektywę jako „zasadę prawdy rzeczywistej”.

<sup>22</sup> Zob. także art 8–9 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjętego przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.



widzenia przepisów prawa, a więc do którego odnosi się znajdująca zastosowanie w rozpatrywanej sprawie dyspozycja danej normy prawa materialnego. Przeciwnieństwo tej normy stanowi zasada prawdy formalnej, w nawiązaniu do której organ powinien orzec zgodnie ze stanem przedstawionym w aktach sprawy, niezależnie od tego, czy jest on zgodny z rzeczywistym przebiegiem wydarzeń<sup>23</sup>.

Z kolei karnoprosesowa zasada dążenia do prawdy materialnej, choć nie została przez ustawodawcę wskazana w przepisach Konstytucji RP, to jednak została prawnie zdefiniowana w akcie o charakterze ustawowym. Zgodnie z przepisem art. 2 § 2 k.p.k. podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne<sup>24</sup>. Jest to dyrektywa generalna ogromnej rangi i o niebagatelnym znaczeniu praktycznym, wprowadzona do porządku prawnego w celu wspierania poszanowania gwarancji praw jednostki. O ogólnym charakterze wskazanej normy prawnej świadczy fakt, iż nie reguluje ona toku postępowania w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli akademickich, studentów ani doktorantów, a jedynie stanowi wskazówkę, jak należy rozumieć pozostałe przepisy k.p.k. oraz formułuje cel, którego osiągnięcie wspierają dalsze przepisy, wprowadzające konkretne instytucje prawne<sup>25</sup>. Niezależnie od woli stron wiąże ona wszystkie organy, obligując je tym samym do czynienia maksymalnych starań o dotarcie do prawdy materialnej i wyciągnięcia odpowiednich wniosków. Dyrektywa ta nakazuje organom dążyć do wykrycia okoliczności, które w rzeczywistości miały miejsce, a które następnie będą podlegały ocenie prawnej i na nich opierać decyzje procesowe za pomocą wszelkich środków, z wyjątkiem tych, które byłyby sprzeczne z humanizmem i gwarancjami procesowymi. Jak wskazuje się w orzecznictwie, za naruszenie

<sup>23</sup> Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sędow-administracyjne*, Kraków 2000, s. 55; M. Nowak, *Prawda obiektywna i swobodna ocena dowodów*, „Administracja i Prawo” 2011, nr 8, s. 35.

<sup>24</sup> Z. Gostyński, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego*, stan prawny na 1 września 1998 r., pkt 1.

<sup>25</sup> J. Grajewski, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego*, stan prawny na 1 sierpnia 2003 r., pkt 11. Zob. szerzej wyrok SN z dnia 25 stycznia 1971 r., sygn. akt IV KR 247/70, OSNKW 1971, nr 7, poz. 117 – przedmiotu odwołania nie mogą stanowić zasady o charakterze ogólnym, a jedynie konkretne normy prawne, nakazujące (lub zakazujące) dokonywania określonych czynności w określonej sytuacji procesowej.

zasady prawdy materialnej należy uznać w szczególności wybiórczą i niepełną interpretację niektórych okoliczności, przy jednoczesnej rezygnacji z dokonywania czynności niezbędnych do pełnej realizacji zasady prawdy, zwłaszcza zaniechania poszukiwania dalszych dowodów<sup>26</sup>.

Jak już wspomniano, na mocy przepisów art. 150 oraz art. 223 u.p.s.w. zasada prawdy materialnej znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli akademickich, studentów i doktorantów. Dyrektywa ta obliuguje organy dyscyplinarne do dołożenia, niezależnie od woli stron, maksymalnych starań i wyczerpania wszelkich dostępnych środków w celu poznania zgodnych z rzeczywistością wszelkich faktów i okoliczności istotnych dla wyrokowania oraz opierania na nich wszelkich rozstrzygnięć<sup>27</sup>. Problemy dotyczące zasady prawdy materialnej nie stanowią wyłącznie teoretycznych rozważań. Odgrywają one także praktyczną rolę, w toku postępowań bowiem nierzadko dochodzi do konfliktu interesów, w których często prawidłową wykładnię można przeprowadzić jedynie poprzez odwołanie do właściwej hierarchii zasad prawnych. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, pełni ona doniosłą rolę w toku postępowania<sup>28</sup>, a jej uwzględnienie to niezbędny element trafnej, a zarazem sprawiedliwej reakcji na zachowanie konkretnej osoby w określonej sprawie. Celem postępowania w I instancji nie jest bowiem wyłącznie skazanie *per se*. Jest nim przeprowadzanie postępowania dowodowego, którego rezultatem będzie rozpoznanie, czy zarzut stawiany obwinionemu znajduje całkowite bądź częściowe odzwierciedlenie w rzeczywistości, co w konsekwencji

<sup>26</sup> Wyrok SN z dnia 20 czerwca 1989 r., sygn. akt IV KR 118/89, OSNPG 1990, nr 2, poz. 21; Z. Gostyński, *Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 7.

<sup>27</sup> R. Smolski, M. Smolski, E. H. Stadtmüller, *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.

<sup>28</sup> Z. Gostyński (*Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 7) zwraca uwagę na niejednolite traktowanie w doktrynie zasady prawdy materialnej z punktu widzenia jej miejsca w systemie zasad proceduralnych. Pomimo długoletniej tradycji w polskiej literaturze karnoprocesowej uznawanie nadrzędnego charakteru prawdy materialnej wobec innych zasad (tak np. E. Krzymuski, A. Murzynowski, S. Waltoś), a także wbrew stanowisku wyrażonemu w orzecznictwie (np. wyrok SN z dnia 26 maja 1983 r., sygn. akt II KR 108/83, OSNPG 1983, nr 10, poz. 109), nie kwestionując jej znaczenia w polskim systemie prawnym, stoi on na stanowisku nieuznawania wyjątkowego charakteru tej dyrektywy w stosunku do pozostałych zasad procesowych i traktowania jej na równi z pozostałymi zasadami, bez ich hierarchizowania (podobnie W. Daszkiewicz, M. Cieślak), powołując się przy tym na ograniczenia związane z zakazami dowodowymi.

doprowadzi do odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>29</sup>, czy też nie ma podstaw do wydania orzeczenia skazującego obwinionego w danej sprawie<sup>30</sup>.

Jak wskazano powyżej, warunek opierania wszelkich rozstrzygnięć na prawdziwych ustaleniach faktycznych oznacza zobligowanie wszystkich organów procesowych do dołożenia, niezależnie od woli stron, maksymalnych starań i wyczerpania wszelkich dostępnych środków do poznania prawdy<sup>31</sup>. O ustaleniu faktycznym można mówić dopiero wtedy, gdy organ dyscyplinar-ny uzna dany fakt za udowodniony<sup>32</sup>, zarówno pod względem subiektywnym, jak i w aspekcie obiektywnej przekonywalności dowodów. W rezultacie pojęcie prawdziwości można odnosić wyłącznie do tych stwierdzeń, które zostały już udowodnione, a zatem, gdy skuteczne przeprowadzanie przeciwdowodu jest niemożliwe bądź wysoce nieprawdopodobne. Powszechnie przyjmuje się, że udowodnienie danej okoliczności nie musi każdorazowo wynikać z bezpośrednio przeprowadzonych dowodów. To organ dyscyplinar-ny, uwzględniając obowiązującą w postępowaniu zasadę swobodnej oceny dowodów i biorąc pod uwagę całokształt materiału zgromadzonego w postępowaniu dowodowym, stwierdza na podstawie zasad logiki, wskazań wiedzy oraz doświadczenia życiowego, czy określony fakt w istocie miał miejsce<sup>33</sup>. Udowodnienie nie

<sup>29</sup> P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 150 ustawy...*, op. cit. Odpowiedzialność o charakterze dyscyplinarnym ma szczególnie charakter i nie jest uzależniona od ponoszenia odpowiedzialności karnej. Jeżeli zachowanie wypełnia znamiona przestępstwa, to co do zasady jego konsekwencją powinna być odpowiedzialność karna; dodatkowo zaś, jeżeli czyn uchybia obowiązkowi lub godności określonej grupy zawodowej, sprawca może też odpowiadać dyscyplinarnie. Z kolei nie każde przewinienie dyscyplinarne musi zarazem realizować znamiona czynu o charakterze przestępnym, a w konsekwencji prowadzić do odpowiedzialności o charakterze karnym. O odrębności obu typów odpowiedzialności świadczą m.in. istotne wymogi w zakresie zachowania i moralności, stawiane przez ustawodawcę studentom, doktorantom i pracownikom naukowym, a także ich zakres podmiotowy, przedmiotowy i funkcja, którą pełnią.

<sup>30</sup> Zob. *ibidem*, pkt 7; T. H. Grzegorzczak (*Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego*, stan prawny na 10 kwietnia 2014 r., pkt 2) definiuje trafną reakcję, a zatem taką, która będzie zarazem sprawiedliwa, jako sytuację, w której przede wszystkim żadna z osób, której winy nie udowodniono w postępowaniu, nie poniesie odpowiedzialności, a winny będzie zawsze do niej pociągnięty, a także, gdy osoba winna poniesie odpowiedzialność nie mniejszą niż ta, na którą zasłużyła, i nie większą od tej, którą powinna ponieść; tak samo: J. Grajewski, *Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 2.

<sup>31</sup> Zob. wyrok SN z dnia 17 września 1971 r., sygn. akt I KR 120/71, OSNPG 1971, nr 12, poz. 242.

<sup>32</sup> W związku z zasadą domniemania niewinności obowiązek udowodnienia dowodzonych okoliczności należy odnosić wyłącznie do ustaleń niekorzystnych dla obwinionego, jako że niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na jego korzyść. Zob. szerzej wyrok SN z dnia 28 marca 2008 r., sygn. akt III KK 484/07, „Kra-kowskie Zeszyty Sądowe” nr 6, poz. 31.

<sup>33</sup> Wyrok SN z dnia 4 października 1973 r., sygn. akt III KR 243/73, OSNKW 1974, nr 2, poz. 33; M. Cieślak, *Glosa aprobująca do wyroku SN z dnia 4 października 1973 r., sygn. akt III KR 243/73*, OSPiKA 1974, nr 9; P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 150 ustawy...*, op. cit., pkt 8.

musi zatem oznaczać, że każde ustalenie powinno zawsze wynikać bezpośrednio z konkretnych dowodów. Może ono wypływać także z nieodpartej logiki sytuacji stwierdzonej konkretnymi dowodami, jeżeli stanowi ona oczywistą przesłankę, na podstawie której doświadczenie życiowe nasuwa jednoznaczny wniosek, że dana okoliczność faktyczna istotnie wystąpiła<sup>34</sup>.

Próba osiągnięcia prawdy materialnej ma miejsce nie tylko przy pomocy określonych instytucji prawnych. Dążenie do niej jest też ściśle powiązane z innymi podstawowymi zasadami postępowania karnego, które znajdują zastosowanie w postępowaniach dyscyplinarnych<sup>35</sup>. Zasada prawdy materialnej wiąże się więc ściśle z innymi zasadami, takimi jak np. zasada kontrydiktoryjności, obiektywizmu, szybkości, bezpośredniości, swobodnej oceny dowodów<sup>36</sup>. Uzasadnione jest łączenie zasady prawdy materialnej z dyrektywą sporności, dokonanie bowiem prawdziwych ustaleń faktycznych następuje w toku kontrydiktoryjnego postępowania i to w szczególności ta zasada wspiera dążenie do prawdy materialnej. W orzecznictwie przyjmuje się, iż niezbędnym warunkiem realizacji tej normy jest przede wszystkim zapewnienie dbałości o kulturę ogólną rozprawy oraz równouprawnienia stron. Elementy te sprzyjają zapewnieniu możliwie pełnego udziału stron w czynnościach dowodowych, a także mają pozytywny wpływ na ich aktywność dowodową, a w konsekwencji sprzyjają zachowaniu obiektywizmu. Wylącznie postępowanie prowadzone w atmosferze powagi, spokoju, rzeczowości i szacunku dla stron i innych uczestników postępowania może budzić przekonanie, że organ dyscyplinarny dąży do ustalenia prawdy i feruje wyroki, opierając się na prawdzie<sup>37</sup>. Zasada równości procesowej stron nie jest jedynym elementem, który wspomaga realizację zasady prawdy materialnej<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Zob. wyrok SN z dnia 4 października 1973 r., sygn. akt III KR 243/73, OSNKW 1974, nr 2, poz. 33; postanowienie SN z dnia 23 maja 2002 r., sygn. akt V KKN 426/00, OSNKW 2002, nr 9–10, poz. 81.

<sup>35</sup> J. Grajewski, *Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 9. M.in. zasada szybkości postępowania, zasada kontrydiktoryjności, zasada bezpośredniości – zob. szerzej wyrok SN z dnia 17 września 1971 r., sygn. akt I KR 120/71, OSNPG 1971, nr 12, poz. 242.

<sup>36</sup> Z. Gostyński, *Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 8.

<sup>37</sup> Zob. szerzej wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1974 r., sygn. akt I KRN 2/74, OSNKW 1974, nr 7–8, poz. 142.

<sup>38</sup> Zob. szerzej M. Wąsek-Wiaderek, *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003; wyrok SN z dnia 19 grudnia 1974 r., sygn. akt II KR 239/74, niepubl.

Niebagatelny wpływ w tym zakresie ma także procesowa zasada szybkości<sup>39</sup>, która tylko pozornie może jawić się jako stojąca w opozycji do omawianej dyrektywy. *Prima facie* można ją rozumieć jako nakaz możliwie najszybszego zabezpieczenia dowodów, przeprowadzania kolejnych czynności, a także zakończenia sprawy w rozsądnym terminie, zabezpieczony możliwością wnoszenia skarg indywidualnych, w tym do organów międzynarodowych<sup>40</sup>, m.in. w sprawie przewlekłości postępowania. Zasada szybkości nie stanowi jednak celu *per se*, a jej realizacja nie może naruszać zabezpieczonych innymi przepisami interesów stron ani ustawowo określonych celów postępowania. Ma ona charakter posiłkowy w takim sensie, że wspiera realizację innych dyrektyw, w tym poznania prawdy, nie stojąc im przy tym na przeszkodzie. Oczywiście jest bowiem, iż wraz z upływem czasu nie tylko zaciera się w pamięci ludzkiej przebieg wydarzeń i poszczególne okoliczności, lecz także zniszczeniu mogą ulec poszczególne dowody rzeczowe. Jeśli zatem zebranie i przeprowadzenie dowodów okaże się czasochłonne, to w takiej sytuacji zasada szybkości – rozumiana jako nakaz eliminowania z postępowania wszelkich niepotrzebnych zwłok i opóźnień oraz prowadzenia postępowania szybko i sprawnie – musi ustąpić zasadzie prawdy materialnej<sup>41</sup>.

Jak już wspomniano dyrektywa dążenia do osiągnięcia prawdy materialnej stanowi normę prawną o niebagatelnym znaczeniu. Zgodnie z jej treścią ustalenia faktyczne będące podstawą rozstrzygnięć powinny mieć odzwierciedlenie w faktycznych okolicznościach danej sprawy. Wobec powyższego, organ dyscyplinarny prowadzący postępowanie niezależnie od woli stron jest zobowiązany podejmować wszelkie czynności niezbędne do dotarcia do prawdy obiektywnej. Zgodnie z zasadą bezpośredniości co do zasady dowody te powinny być przeprowadzane przed organem orzekającym<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Por. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

<sup>40</sup> Ratyfikowanie przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wiązało się z poddaniem jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie skarg indywidualnych składanych przez obywateli.

<sup>41</sup> P. Wajda, A. Wiktorowska, *Komentarz do art. 150 ustawy...*, op. cit., pkt 8; J. Grajewski, *Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 3.

<sup>42</sup> Z. Gostyński, *Komentarz do art. 2...*, op. cit., pkt 8. Zob. szerzej wyrok SN z dnia 26 maja 1983 r., sygn. akt II KR 108/83, OSNPG 1983, nr 10, poz. 109; wyrok SN z dnia 15 maja 1978 r., sygn. akt I KR 91/78, OSNKW 1978, nr 11, poz. 135.





### **III. SPRAWY STUDENCKIE I DOKTORANCKIE**





**DR ADAM SZOT**

(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)

## **Charakter stosunku prawnego łączącego studenta i uczelnię**

### **Uwagi wprowadzające**

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie specyfiki więzi prawnych (oraz wzajemnego ich oddziaływania na siebie), jakie łączą studenta i uczelnię. Jest to problematyka niezwykle interesująca z teoretycznego (rozważania doktrynalne) punktu widzenia, która przekłada się w istotny sposób na praktyczne aspekty realizacji procesu kształcenia z jednej strony, a z drugiej na efektywność kierowania szkołą wyższą.

Z pełną świadomością i odpowiedzialnością posługuję się w tytule tekstu liczbą pojedynczą, pisząc o stosunku prawnym, a następnie wskazując cel, tj. mówiąc o więziach prawnych – sięgam do liczby mnogiej. Pojęcie stosunku prawnego traktuję *sensu largissimo*, jako ogół więzi prawnych łączących różne podmioty prawa, z których to więzi wynikają ich wzajemne prawa i obowiązki względem siebie. Stosunek prawny rozpatruję więc jako stosunek społeczny tetyczny, wyznaczony przez normę prawną i powstający pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami prawnymi<sup>1</sup>. Jest to pewnego rodzaju model zachowań powiniennych, który pomiędzy podmiotami prawa wyznacza dyspozycja normy prawnej<sup>2</sup>. W ten sposób próbuję wynieść na wyższy poziom rozważań dotychczasowy dorobek nauk prawnych w odniesieniu do poszczególnych typów stosunków prawnych, dających się wyodrębnić z uwagi na metodę regulacji prawnej, tj. stosunek administracyjnoprawny, stosunek cywilnoprawny oraz stosunek karnoprawny (nie wklajając się w inne ich podziały). Wyodrębnione w doktrynie rodzaje stosunków prawnych traktuję jako rodzaje więzi prawnych, łączących dwa podmioty pozostające w polu mojego zainteresowania, tj. studenta i uczelnię. Przyjęcie tej konwencji terminologicznej ma również

---

<sup>1</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 115.

<sup>2</sup> Zob. G. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 143.

ulatwić formułowanie jednoznacznych twierdzeń, które będą zrozumiałe nawet dla niewprawionego w tym zakresie czytelnika.

Zagadnienia stanowiące przedmiot niniejszego opracowania nie były dotychczas poddawane w literaturze pogłębionym i kompleksowym rozważaniom. Bogaty jest dorobek poszczególnych nauk szczegółowych prawoznawstwa w zakresie odnoszącym się do charakterystyki poszczególnych rodzajów stosunków prawnych, ale brakuje jakichkolwiek opracowań dotyczących relacji pomiędzy uczelniami a studentami w kontekście problematyki szkolnictwa wyższego. Ten niedostatek stał się główną motywacją zajęcia się przedmiotowym zagadnieniem. Drugim motywem była chęć ukazania złożoności więzi, które łączą te dwa podmioty prawa, co ma niebagatelne znaczenie dla praktyki decyzyjnej organów uczelni oraz praktyki orzeczniczej sądów powszechnych i sądów administracyjnych.

## I. Podstawowa więź prawna

Stosunek prawny łączący studenta i uczelnię ma przede wszystkim charakter administracyjnoprawny<sup>3</sup>. Ta więź prawna, mówiąc najogólniej, przejawia się możliwością władczego, jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej studenta w drodze decyzji kompetentnych organów uczelnianych. Jest to więc typowy stosunek podległości kompetencyjnej wyrażający się w możliwości: a) stanowienia norm generalnych i abstrakcyjnych, b) stanowienia dla indywidualnych podmiotów norm indywidualnych, c) podejmowania czynności konwencjonalnych, niebędących żadnym z powyższych, przez które aktualizuje się uprzednio już ustanowiony obowiązek podmiotu podlegającego kompetencji<sup>4</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 170 u.p.s.w.) chwilą powstania tej więzi jest moment przyjęcia danej osoby w poczet studentów, co następuje

<sup>3</sup> Szerzej nt. stosunku administracyjnoprawnego oraz jego cech charakterystycznych zob. m.in. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 19, Prawo XII, passim; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, passim; E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, PiP 1965, z. 11, passim; J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 366–367.

<sup>4</sup> Szerzej S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, op. cit., s. 117.

w momencie immatrykulacji i złożenia ślubowania<sup>5</sup>. Z tą kwestią wiąże się kilka interesujących zagadnień problemowych.

Po pierwsze należy wskazać, iż już samo postępowanie rekrutacyjne na studia jest postępowaniem administracyjnym (art. 207 u.p.s.w.), które wieńczy wydanie aktu administracyjnego, niezależnie od tego, czy wstęp na studia jest wolny, czy w jakimś stopniu lub zakresie limitowany. Innymi słowy więź administracyjnoprawna łącząca studenta i uczelnię zawsze powstaje z przekształcenia analogicznej więzi pomiędzy kandydatem na studia a szkołą wyższą.

Po drugie warto zwrócić uwagę, iż transformacja, o której powyżej mowa, nastąpi nie w momencie, w którym decyzja o przyjęciu na studia nabędzie walu ostateczności, ale z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania<sup>6</sup>. Zgodnie bowiem z intencją ustawodawcy osoba przyjęta na studia nabywa prawa studenta dopiero w tym momencie<sup>7</sup>. Ma to niebagatelne znaczenie, gdyż w praktyce w okresie pomiędzy momentem, gdy decyzja o przyjęciu na studia stała się ostateczna, a formalnym przyjęciem w poczet studentów dochodzi do wielu sytuacji, które jedynie częściowo regulowane są przez obowiązujące przepisy prawne. Dla przykładu wypada wskazać m.in. na:

- a) problem wcześniejszego rozpoczęcia zajęć dydaktycznych – częstą praktyką było, a na niektórych uczelniach nadal jest (szczególnie na studiach niestacjonarnych), ustalanie planu zajęć w sposób, w którym

<sup>5</sup> W doktrynie podkreśla się, iż oba te zdarzenia muszą wystąpić łącznie – szerzej P. Telusiewicz, *Komentarz do art. 170, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 890–891.

<sup>6</sup> W tym zakresie nie można zgodzić się z poglądem P. Orzeszki (*Komentarz do art. 170, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym – komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 399), który wskazuje, iż „osoby posiadające pozytywną decyzję komisji rekrutacyjnej w sprawie przyjęcia na studia z pewnością nie tracą jednak praw studenta z powodu absencji [immatrykulacyjnej – A. S.]. Zasadne jest przyjęcie, że data nabycia praw studenta powinna być określona na podstawie daty wskazanej w decyzji rekrutacyjnej”.

<sup>7</sup> Por. wyrok SO w Kielcach z dnia 26 czerwca 2013 r., LEX nr 1717375: „Z chwilą doręczenia studentowi decyzji o przyjęciu na studia tworzy się już stosunek prawny pomiędzy studentem a szkołą wyższą, co nie oznacza jeszcze, że student może korzystać z pełni praw i że obowiązują w stosunku do niego wszystkie obowiązki. Prawa i obowiązki studenta są uregulowane w ustawie, statucie, regulaminie. Oznacza to konieczność dokonania jeszcze jednego aktu, który skonkretyzuje stosunek prawny pomiędzy studentem a szkołą wyższą, aktu prowadzącego do akceptacji przez doktoranta praw i obowiązków wynikających z wewnętrznych regulacji prawnych uczelni. Takim aktem jest odbicie immatrykulacji i złożenie ślubowania”.

pierwsze zajęcia dydaktyczne rozpoczynają się przez immatrykulacją i ślubowaniem;

- b) możliwość ubiegania się (złożenia wniosku) o przyznanie pomocy materialnej określonej w art. 173 ust. 1 u.p.s.w. przez osoby przyjęte na studia, ale niebędące jeszcze studentami – dyspozycja wspomnianego przepisu jednoznacznie stanowi, iż o przyznanie bezzwrotnych świadczeń z budżetu państwa może ubiegać się student, podczas gdy częstą praktyką jest przyjmowanie stosownych wniosków stypendialnych przed formalnym włączeniem nowo przyjętych osób w poczet studentów danej szkoły wyższej<sup>8</sup>;
- c) możliwość starania się o zakwaterowanie w domu studenckim lub wyżywienie w stołówce studenckiej na podstawie art. 173 ust. 2 i 3 u.p.s.w.;
- d) współwystępowanie więzi o charakterze cywilnym i dyscyplinarnym również w okresie oczekiwania na przyjęcie w poczet studentów osoby, która otrzymała pozytywną decyzję rekrutacyjną (o czym będzie mowa w dalszej części rozważań).

W momencie immatrykulacji i złożenia ślubowania osoba przyjęta na studia nabywa zarówno wszystkie prawa, jak i obowiązki studenta (pomimo iż art. 170 ust 1 u.p.s.w. odnosi się tylko do sfery uprawnień)<sup>9</sup>. W ten sposób powstaje więź podległości kompetencyjnej studenta wobec organów uczelni uprawnionych do tworzenia norm generalno-abstrakcyjnych, określających jego status prawny (prawa i obowiązki), a także wydawania decyzji jednostkowych (indywidualno-konkretnych) na podstawie norm prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów wewnętrznych uczelni. Wszelkie działania uczelni związane z tworzeniem, a szczególnie stosowaniem prawa tworzą treść stosunku prawnego (jego administracyjnoprawnej części) łączącego studenta i uczelnię.

<sup>8</sup> Szerzej zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2011, sygn. akt III SA/Lu 79/11, LEX nr 1132733, w którym sąd wskazuje na bezpodstawność żądania strony w takim przypadku.

<sup>9</sup> Trafnie uwagę na to zwraca P. Telusiewicz, *Komentarz do art. 170, op. cit.*, s. 890–891.

W tym kontekście, dla określenia administracyjnoprawnego charakteru więzi, nie ma znaczenia, czy proces wydawania decyzji stosowania prawa będzie podlegał reżimowi określönemu w przepisach k.p.a., czy też będzie przejawem władztwa zakładowego<sup>10</sup>. Z uwagi jednak na tematykę przewodnią monografii, w ramach której publikowany jest niniejszy tekst, warto przyrzeć się kilku przykładowym decyzjom organów uczelnianych, które wydawane są przy odpowiednim zastosowaniu postępowania normowanego przepisami k.p.a. Zgodnie bowiem z treścią art. 207 u.p.s.w. oraz wyrażonym w orzecznictwie poglądom w stosunku do niektórych (wskazanych bezpośrednio lub pośrednio – co wynika z ich charakteru<sup>11</sup>) decyzji jednostkowych odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy k.p.a., podczas gdy inne, będąc wydawanymi w ramach organizacyjnej podległości studenta jako członka zakładu administracyjnego, takiemu wymogowi nie będą podlegały.

Wspomniany art. 207 u.p.s.w. w ust. 1 wskazuje *expressis verbis*, iż odpowiednie stosowanie ww. przepisów procedury administracyjnej dotyczy w pierwszej kolejności decyzji w przedmiocie przyjęcia lub odmowy przyjęcia na studia (o czym była już mowa), a w dyspozycji ust. 4 odnosi się do decyzji komisji stypendialnych (I i II instancji) w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania określonych świadczeń pomocy materialnej. W pozostałym zakresie przedmiotowy przepis stanowi ogólnie o decyzjach podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów. Jednocześnie

<sup>10</sup> Zgodnie podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, iż szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym, tj. jednostką organizacyjną niebędącą organem państwowym ani organem samorządu, powołaną do wykonywania zadań publicznych i uprawnioną do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych – zob. m.in. postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1583/12, CBOSA; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 269/16, CBOSA. W wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. akt I OSK 3378/15, CBOSA) wskazano, iż „z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu, staje się ona podmiotem praw i obowiązków, przysługujących bądź obciążających użytkowników danego zakładu, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących, jak i ze statutów i regulaminów wewnętrzzakładowych. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego, wiążą więc przepisy zawarte nie tylko w normach prawa państwowego, ale także w aktach normatywnych wewnętrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie, co zresztą później potwierdza on w formie składanego ślubowania”.

<sup>11</sup> Por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 615/15, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Op 172/16, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA.

nadal, pomimo bogatego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych (których poglądy ulegały ewolucji), nie jest możliwe wskazanie linii granicznej pomiędzy decyzjami należącymi do kategorii spraw podlegających załatwieniu przy odpowiednim zastosowaniu przepisów k.p.a.<sup>12</sup> a wydawanymi w ramach władztwa zakładowego.

W tym zakresie NSA w postanowieniu z dnia 30 listopada 2011 r.<sup>13</sup> sformułował ogólną dyrektywę, odwołując się do wykładni celowościowej art. 207 u.p.s.w., iż „zamiarem ustawodawcy było poddanie szczególnym rygorom proceduralnym jedynie aktów, które dotyczą sfery praw i obowiązków studenta i wywierają bezpośredni skutek na zewnątrz. Jeżeli ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nie przesądza o tym, że dane rozstrzygnięcie (nieobjęte odpowiednim stosowaniem procedury administracyjnej) następuje w formie decyzji administracyjnej, to rozstrzygnięcie takie jest aktem wewnątrzzakładowym, na który nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”.

Więź administracyjnoprawna łącząca studenta i uczelnię trwa od momentu immatrykulacji i złożenia ślubowania przez osobę przyjętą na studia do czasu ukończenia przez nią tych studiów lub skreślenia z listy studentów. Przepisy u.p.s.w. wskazują również dwie sytuacje szczególne:

1. Art. 172 ust. 2 u.p.s.w. przewiduje możliwość zachowania praw studenta również w okresie korzystania z urlopu od zajęć. Przepis ten dopuszcza jednocześnie możliwość ograniczenia lub wyłączenia tych praw w regulaminie studiów lub regulaminie pomocy materialnej. Warto wskazać *de lege lata*, iż przepis ten jest wysoce nieprecyzyjny, co w praktyce może prowadzić do wielu sytuacji problemowych. Zasadnicza z nich – należy to podkreślić z uwagi na cel niniejszej publikacji, to fakt, iż osoba w trakcie urlopu od zajęć zachowuje status studenta i może w pełni korzystać ze wszystkich uprawnień określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (te nie mogą być, z uwagi na konstytucyjną hierarchię źródeł prawa, ograniczone ani wyłączone przez przepisy wewnętrzne

<sup>12</sup> Por. m.in. wyrok NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 774/10, CBOSA.

<sup>13</sup> Sygn. akt I OSK 2204/11, CBOSA. Zob. także m.in. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 14 października 2016 r., sygn. akt II SAB/Po 46/16, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1583/12, CBOSA.

uczelni), Ponadto na takiej osobie ciążą określone obowiązki (m.in. obowiązek postępowania zgodnie z treścią ślubowania), za naruszenie których może ona odpowiadać dyscyplinarnie. W konsekwencji należy stwierdzić, iż w okresie korzystania z urlopu od zajęć więź o charakterze administracyjnoprawnym pomiędzy uczelnią i studentem nie ustaje ani nie zostaje zawieszona. Ograniczony może być natomiast, w przepisach regulaminu studiów lub regulaminu pomocy materialnej, zakres treściowy tego stosunku prawnego.

2. Zgodnie z art. art. 167 ust. 2a u.p.s.w. „osoba, która ukończyła studia pierwszego stopnia, zachowuje prawa studenta do dnia 31 października roku, w którym ukończyła te studia, z wyłączeniem prawa do pomocy materialnej [...]”. W tym przypadku *de lege lata* również należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjność przedmiotowego przepisu oraz tworzenie fikcji prawnej – inaczej bowiem niż w przypadku osoby korzystającej z urlopu od zajęć, w tej sytuacji mamy do czynienia z absolwentem szkoły wyższej, któremu przypisuje się atrybuty studenckości. Co więcej osoba taka zachowuje prawo do posługiwania się legitymacją studencką, która jest dokumentem poświadczającym posiadanie statusu studenta<sup>14</sup>. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż pomiędzy osobą, która ukończyła studia, a uczelnią wygasa więź o charakterze administracyjnoprawnym i faktu tego nie zmienia wprowadzona omawianym przepisem reguła uprawniająca do korzystania z niektórych (z wyłączeniem prawa do pomocy materialnej) uprawnień studenckich.

Obowiązujące przepisy normują dwie grupy sytuacji, w których dojdzie lub może dojść do ustania podstawowej więzi prawnej łączącej studenta i uczelnię w drodze skreślenia z listy studentów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 u.p.s.w. „kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej skreśla studenta z listy studentów, w przypadku: 1) niepodjęcia studiów; 2) rezygnacji ze studiów; 3) niezłożenia w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego;

---

<sup>14</sup> Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 września 2016 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1554): „Legitymacja studencka jest dokumentem poświadczającym status studenta”.



4) ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z uczelni”. Zaistnienie którejkolwiek ze wskazanych sytuacji obliguje kompetentny organ uczelni (przeważnie jest to dziekan) do wydania decyzji w przedmiocie skreślenia z listy studentów. Na marginesie należy wskazać, iż niezależnie od tego, że ten rodzaj decyzji nie został bezpośrednio wskazany w art. 207 u.p.s.w., to do jej wydania stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Wymaga zwrócenia również uwagi przesłanka sformułowana w art. 190 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w., a dotycząca karnoprawnej więzi łączącej studenta, której emanacją jest odpowiedzialność dyscyplinarna. To przykład chyba najsilniejszego oddziaływania więzi, innych niż podstawowa więź prawna, na treść stosunku prawnego. Prawomocne bowiem orzeczenie o wydaleniu z uczelni obliguje kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej do skreślenia danej osoby z listy studentów.

Wspominany przepis art. 190 u.p.s.w. wymienia w ust. 2 przesłanki fakultatywnego skreślenia z listy studentów, wskazując wśród nich na: 1) stwierdzenia braku postępów w nauce; 2) nieuzyskania zaliczenia semestru lub roku w określonym terminie; 3) niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów; 4) niepodpisania przez studenta przedłożonej przez uczelnię umowy o warunkach odpłatności za studia lub usługi edukacyjne. Zaistnienie powyższych zdarzeń nie wiąże się z obligatoryjnym wydaniem decyzji w przedmiocie skreślenia, ale obliguje kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej do ich weryfikacji i oceny stanu faktycznego indywidualnej sprawy, pod kątem zasadności podjęcia takiej decyzji. W tym miejscu, jedynie sygnalizacyjnie, trzeba podkreślić (o czym będzie mowa dalej), iż dwie spośród czterech przesłanek fakultatywnego skreślenia z listy studentów są emanacją więzi cywilnoprawnej łączącej studenta i uczelnię.

Warto za D. Dudkiem podkreślić, iż brak jest w judykaturze zgody co do skutków prawnych decyzji o skreśleniu z listy studentów<sup>15</sup>. Jak wskazuje ten autor, wg części sądów administracyjnych<sup>16</sup> skutek prawny takiej decyzji powstaje z chwilą jej doręczenia lub ogłoszenia, gdyż kształtuje ona uprawnienia danej

<sup>15</sup> Zob. D. Dudek, *Komentarz do art. 190*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, op. cit., s. 943.

<sup>16</sup> Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/OL 961/09, CBOSA.

osoby jako studenta uczelni i „może wywierać wyłącznie skutki na przyszłość. Wobec powyższego organ wskazując w sentencji decyzji datę utraty statusu studenta uczelni wcześniejszą od daty doręczenia decyzji stronie, dopuszcza się istotnego naruszenia art. 110 k.p.a.”. Natomiast według poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 24 lutego 2010 r.<sup>17</sup> skreślenie z listy studentów „wywołuje skutek *ex nunc*, uchylając istniejący stosunek materialnoprawny”, ale decyzja taka ma charakter mieszany „deklaratoryjno-konstytutywny”.

## II. Akcesoryjne więzi prawne

Na kształt i treść stosunku prawnego łączącego studenta i uczelnię składają się (przynajmniej potencjalnie) – obok więzi o charakterze administracyjno-prawnym – dwa rodzaje relacji, które mają charakter akcesoryjny i dopełniający, tj. więzi o charakterze cywilnoprawnym oraz karnoprawnym (dyscyplinarnym). Jednocześnie ich byt, tj. nawiązanie lub ustanie, jest niemal zawsze w pełni zależne od istnienia więzi podstawowej.

Cywilnoprawny charakter stosunku prawnego łączącego studenta i uczelnię wiąże się przede wszystkim z odpłatnym świadczeniem określonych usług edukacyjnych<sup>18</sup>. Jest to więc co do zasady umowy (*ex contractu*) stosunek prawny, gdzie prawa i obowiązki obu stron określone są w treści umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 160a u.p.s.w. Może on przybrać również formę odpowiedzialności deliktowej (*ex delicto*) studenta wobec uczelni lub uczelni wobec studenta za czyny niedozwolone. Z uwagi na przedmiot i cel niniejszej pracy w polu mojego zainteresowania pozostaje przede wszystkim pierwszy rodzaj więzi o charakterze cywilnoprawnym.

Na marginesie podzielić warto wątpliwości wyrażone przez P. Dańczaka w odniesieniu do prawnego charakteru umowy o świadczenie usług edukacyjnych<sup>19</sup>. Z uwagi jednak na jednolite stanowisko doktryny<sup>20</sup> oraz praktykę

<sup>17</sup> Sygn. akt I OSK 1107/09, CBOŚA.

<sup>18</sup> Por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 351/10, CBOŚA; wyrok SO w Nowym Sączu z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt III Ca 752/13, LEX nr 1716537; wyrok SA w Warszawie z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt VI ACa 654/08, LEX nr 1164711.

<sup>19</sup> Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 163–170.

<sup>20</sup> Szerzej M. Pszczynski, *Administracyjny czy cywilny charakter prawny umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 391.

orzecniczą sądów powszechnych<sup>21</sup> i sądów administracyjnych<sup>22</sup> traktujące ją jako porozumienie o charakterze cywilnym należy uwagi formułowane przez tego autora traktować jako propozycje o charakterze *de lege ferenda*.

W myśl przywołanego przepisu art. 160a ust. 1 u.p.s.w. umowa stanowiąca podstawę nawiązania relacji kontraktowej powinna być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności, a jej przedmiotem jest określenie warunków pobierania opłat w związku z odbywaniem studiów oraz opłat za usługi edukacyjne, a także ich wysokość. W tym kontekście warto wskazać problem interpretacyjny, jaki pojawił się w momencie wejścia w życie przedmiotowego przepisu, a dotyczący zakresu podmiotowego stron tej umowy. Problem prawny dotyczył odpowiedzi na pytanie o to, czy w świetle dyspozycji art. 160a ust. 1 u.p.s.w. uczelnia zobowiązana jest do zawarcia pisemnej umowy z każdym studentem (w tym również studentem studiów stacjonarnych, którego kształcenie w uczelni publicznej co do zasady jest finansowane z budżetu państwa), czy tylko ze studentem, który będzie musiał ponosić stosowne opłaty na rzecz szkoły wyższej, związane ze świadczonymi na jego rzecz usługami edukacyjnymi (np. tylko ze studentami studiów niestacjonarnych albo studiów stacjonarnych, ale dopiero w momencie, gdy zaistnieje zdarzenie, z którym norma prawna wiąże powinność uiszczania opłat). Niejednoznaczności interpretacyjne dodatkowo pogłębiał katalog opłat, do pobierania których uczelnia jest uprawniona, a wśród których wymienione są m.in. opłaty związane z „powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych”<sup>23</sup>. Spór ten nie został do dziś jednoznacznie rozstrzygnięty<sup>24</sup>, a jedynie ograniczono się do stwierdzenia, iż uczelnie w ramach własnej autonomii decydują o zawieraniu pisemnych umów ze wszystkimi studentami, czy tylko z częścią z nich.

<sup>21</sup> Por. wyrok SO w Nowym Sączu z dnia 21 listopada 2013, sygn. akt III Ca 752/13, CBOSA; wyrok SA w Warszawie z dnia 27 października 2008, sygn. akt VI ACa 654/08, LEX nr 1164711.

<sup>22</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 351/10, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008, sygn. akt II SA/Bk 320/08, CBOSA.

<sup>23</sup> Art. 99 ust. 1 pkt 2 u.p.s.w.

<sup>24</sup> Zob. różnorodne opinie przygotowane w przedmiotowym zakresie, m.in. M. Wierzbowski, *Opinia prawna dotycząca obowiązku podpisywania przez uczelnie wyższe umów ze studentami*, [online:] [www.krasp.org.pl/pliki/e302ed3d0c383e7ea40d0e17cde9ca86.pdf](http://www.krasp.org.pl/pliki/e302ed3d0c383e7ea40d0e17cde9ca86.pdf) [dostęp: 6.01.2017]; H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie uwarunkowań ustawowych zawierania przez uczelnie umów ze studentami studiów stacjonarnych i niestacjonarnych*, [online:] [www.krasp.org.pl/pliki/bf4105a0d0cd46728ceda05bdc7e4c23.pdf](http://www.krasp.org.pl/pliki/bf4105a0d0cd46728ceda05bdc7e4c23.pdf) [dostęp: 6.01.2017].

Umowa pomiędzy studentem a uczelnią powinna być zawarta *ad solemnitatem* w formie pisemnej. Rygor nieważności czynności prawnej dokonanej bez jej zachowania został sformułowany *expressis verbis* w wyniku nowelizacji przepisów u.p.s.w. z dnia 1 października 2014 r.<sup>25</sup> W poprzednim stanie prawnym forma pisemna miała charakter *ad eventum*, co potwierdza dorobek orzecznictwa sądów powszechnych w tym zakresie, a obowiązek zachowania takiej formy był konieczny w przypadku dochodzenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy<sup>26</sup>.

Wspomniana nowelizacja u.p.s.w. dokonała jeszcze jednej ważnej modyfikacji zasad zawierania umów cywilnoprawnych pomiędzy studentem a uczelnią w zakresie odnoszącym się do pobierania opłat za usługi edukacyjne. Zgodnie z uprzednim brzmieniem przepisu, regulującym tę materię, stronami umowy były uczelnia i student. W praktyce umowa, którą szkoła wyższa podpisała z osobą przyjętą na studia w okresie pomiędzy wydaniem decyzji komisji rekrutacyjnej a immatrykulacją i ślubowaniem, była nieważna. Przepis ten w aktualnym brzmieniu dopuszcza możliwość zawarcia umowy również z osobą, które otrzymała pozytywną decyzję rekrutacyjną, ale nie została jeszcze formalnie przyjęta w poczet studentów. Niezależnie jednak od tego, która z regulacji prawnych będzie przedmiotem analiz, należy wskazać, iż byt więzi cywilnoprawnej zależy od przyjęcia danej osoby w poczet studentów, czyli od istnienia więzi podstawowej (administracyjnoprawnej). Oczywiście w przypadku zawarcia umownego stosunku prawnego z osobą przyjętą na studia jej odpowiedzialność rozciąga się obecnie również na okres przed immatrykulacją i ślubowaniem, co może być istotne z punktu widzenia dyspozycji art. 742 k.c., na podstawie którego uczelnia może dochodzić zwrotu kosztów poniesionych w związku z przystąpieniem do realizacji przedmiotu umowy, jeśli osoba przyjęta na studia zrezygnuje przed momentem formalnego przyjęcia w poczet studentów. Jednocześnie jednak, jeśli przedmiotem umowy są usługi

<sup>25</sup> Zmiany wprowadzone przez ustawę o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198).

<sup>26</sup> Por. wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt VIII C 873/13, [online:] [http://orzeczenia.wroclaw-srodmiescie.sr.gov.pl/content/\\$N/155025500004003\\_VIII\\_C\\_000873\\_2013\\_Uz\\_2013-08-14\\_001](http://orzeczenia.wroclaw-srodmiescie.sr.gov.pl/content/$N/155025500004003_VIII_C_000873_2013_Uz_2013-08-14_001) [dostęp: 6.01.2017].

edukacyjne świadczone przez uczelnię na rzecz drugiej strony, to opłaty z tym związane powinny być wymagalne najwcześniej w momencie przyjęcia danej osoby do grona studentów (art. 160a ust. 4 u.p.s.w.). Oznacza to, iż umowa podpisana z niestudentem zawarta jest pod warunkiem zawieszającym przyjęcie takiej osoby w poczet studentów, a tym samym nawiązanie więzi cywilnoprawnej zależy od powstania więzi o charakterze administracyjnoprawnym<sup>27</sup>.

W analogiczny sposób więź administracyjnoprawna będzie odnosiła się do momentu ustania więzi cywilnoprawnej. Z chwilą ukończenia studiów lub nabrania waloru ostateczności decyzji o skreśleniu z listy studentów umowa o świadczenie usług edukacyjnych, o której mowa w art. 160a u.p.s.w., staje się bezprzedmiotowa.

Wzajemne oddziaływanie na siebie obu wspomnianych więzi ma jeszcze jeden wymiar. Mianowicie zgodnie z art. 190 ust. 2 pkt 3 u.p.s.w. kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej może skreślić daną osobę z listy studentów w przypadku niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów. Natomiast pkt 4 przywołanego przepisu stanowić może podstawę wydania decyzji skreślającej w odniesieniu do studenta, który nie podpisał przedłożonej przez uczelnię umowy o warunkach odpłatności za studia lub usługi edukacyjne<sup>28</sup>. To oczywiście, iż utrata statusu studenta w drodze skreślenia możliwa jest jedynie w wyniku wydania decyzji administracyjnej i niepodpisanie umowy lub zaleganie z opłatami nie wywołuje samo w sobie takiego skutku. Co więcej ustawodawca pozostawił decyzję w tym zakresie uznaniu kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni.

O ile (potencjalne) konsekwencje odmowy podpisania umowy przez studenta zostały w obecnym systemie prawnym określone jednoznacznie, o tyle otwarta pozostaje kwestia możliwych skutków wypowiedzenia przez jedną ze stron takiego porozumienia w trakcie trwania studiów. Należy bowiem pamiętać, iż warunkiem poprawności zawarcia takiej umowy cywilnoprawnej jest

<sup>27</sup> Por. K. Klonowski, *Nabywanie statusu studenta szkoły wyższej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7/8, s. 147.

<sup>28</sup> Z pełną świadomością pomijam w niniejszym tekście rozważania dotyczące niekonsekwencji językowej ustawodawcy w przepisach regulujących zasady i warunki podpisywania umów ze studentami, pobierania opłat oraz skreślania z listy studentów w przypadku niewywiązywania się ze zobowiązań cywilnoprawnych względem uczelni.

zgodne oświadczenie stron, wolne od wad prawnych. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której z uwagi na niemożliwość uiszczania opłat za usługi edukacyjne student rozwiąże umowę albo też uczelnia chcąc podnieść ich wysokość będzie dążyła do modyfikacji postanowień istniejącej już umowy, a spotkając się z odmową ze strony studenta – podejmie decyzję o wypowiedzeniu dotychczasowej<sup>29</sup>. W obu opisanych przypadkach rozwiązanie umowy nie skutkuje i nie może skutkować automatycznym skreśleniem z listy studentów, ponieważ sytuacji takiej nie przewiduje ani art. 190 u.p.s.w.<sup>30</sup>, ani żaden inny przepis ustawowy. Nie oznacza to jednak, iż są to sytuacje indyferentne dla więzi o charakterze administracyjnoprawnych. W obu z nich uczelnia powinna zaproponować studentowi brzmienie nowej umowy i dopiero w sytuacji, w której spotka się z odmową jej podpisania, może skorzystać z kompetencji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej do skreślenia studenta z listy (art. 190 ust. 2 pkt 4 u.p.s.w.). Nie wydaje się trafiony argument, iż art. 160a ust. 2 („Umowa jest zawierana [...] nie później niż w terminie trzydziestu dni od rozpoczęcia zajęć”) nie pozwala na takie rozwiązanie. Gdyby zgodzić się z tym poglądem dojść można do absurdu, w którym studenci podpisują umowę, a następnie po upływie trzydziestu dni od rozpoczęcia zajęć wypowiadają – ją i odmawiają podpisania kolejnej powołując się na ww. argument.

Drugi rodzaj więzi o akcesoryjnym charakterze to relacja karnoprawna<sup>31</sup> mogąca łączyć studenta i uczelnię, której przejawem jest odpowiedzialność dyscyplinarna, do jakiej ten pierwszy może zostać pociągnięty „za naruszenie

<sup>29</sup> Tym bardziej, że jak wskazał SN w wyroku z dnia 14 lipca 2011 r. (sygn. akt III SK 6/11, OSNP 2012, nr 17–18, poz. 230): „We wzorcu umowy o warunkach odpłatności za studia uczelnia prowadząca studia niestacjonarne powinna określić wysokość opłat za powtarzanie zajęć, semestru lub roku z powodu niezadowolających wyników w nauce oraz za zajęcia nieobjęte planem studiów”.

<sup>30</sup> Por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 3355/15, CBOSA.

<sup>31</sup> Wyodrębnienie stosunków karnoprawnych oraz ich problematyka są dyskusyjne. Za T. Staweckim i P. Winczorkiem (*Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 215–216) można przyjąć, iż jednym z ujęć tego typu stosunków prawnych jest postrzeganie ich jako „więzi prawnej wynikające z dokonanego już – przez indywidualny, skonkretyzowany co do tożsamości podmiot – czynu przestępnego” i w tym sensie są to stosunki prawne pomiędzy sprawcą czynu a kompetentnym organem, który zajmuje pozycję zwierzchnią względem tego pierwszego. Zob. również L. Lisiakiewicz, *O normie i stosunku prawnym karno-materialnym oraz o normie i stosunku prawnym karno-procesowym*, [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965, passim.

przepisów obowiązujących w uczelni<sup>32</sup> oraz za czyny uchybiające godności studenta” (art. 211 ust. 1 u.p.s.w.). W innym aspekcie, pozostającym poza zakresem zainteresowania wywodów prowadzonych w ramach niniejszej publikacji, jest odpowiedzialność karna studenta za czyny popełnione w związku lub w trakcie realizacji procesu kształcenia (np. z powodu przywłaszczenia sobie autorstwa albo wprowadzenia w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu – art. 115 u.o.p.a.).

Momentem, od którego najwcześniej dana osoba może zostać pociągnięta do odpowiedzialności dyscyplinarnej, jest moment przyjęcia w poczet studentów. Osoba przyjęta na studia, ale niebędąca formalnie studentem nie odpowiada dyscyplinarnie na podstawie przepisów u.p.s.w. W tym miejscu należy jednak wskazać na praktyczny problem związany z przesunięciem czasowym pomiędzy rozpoczęciem zajęć na studiach a immatrykulacją i ślubowaniem, o którym była już mowa. W takim przypadku bowiem może dojść do sytuacji naruszenia przepisów przez osobę przyjętą na studia, która uczęszcza na zajęcia, ale nie została jeszcze formalnie przyjęta w poczet studentów. Byt stosunku karnoprawnego (dyscyplinarnego) zależy więc od istnienia więzi administracyjnoprawnej. Teza ta wymaga jednak uzupełnienia poprzez wskazanie, iż utrata statusu studenta nie oznacza zakończenia postępowania dyscyplinarnego, które może być w dalszym ciągu prowadzone przez organy uczelni, a w przypadku nieprawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej możliwe jest wniesienie odwołania przez osobę, która ukończyła studia lub została skreślona z listy studentów.

W interesujący sposób kształtuje się natomiast relacja zwrotna, która widoczna jest w dwóch przypadkach:

1. zgodnie z art. 214 ust. 5 u.p.s.w. rektor uczelni może, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zawiesić studenta w jego prawach do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną.

---

<sup>32</sup> Student ponosi odpowiedzialność za naruszenie zarówno przepisów wewnętrznych uczelni, jak i prawa powszechnie obowiązującego – por. E. Ura, *Komentarz do art. 211 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym – komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, op. cit., s. 479–480.

Decyzja w tym przedmiocie jest decyzją administracyjną, do wydania której zastosowanie mają przepis art. 207 u.p.s.w. i odpowiednio przepisy k.p.a.<sup>33</sup> Jednocześnie jeśli zarzucane przestępstwo dotyczy plagiatu, a zebrany w wyniku postępowania wyjaśniającego materiał potwierdza jego popełnienie rektor wstrzymuje postępowanie o nadanie tytułu zawodowego do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną oraz składa zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa (art. 214 ust. 5 i 6 u.p.s.w.);

2. najsurowszą z kar dyscyplinarnych, jaka może zostać orzeczona wobec studenta, jest kara wydalenia z uczelni (art. 212 pkt 5 u.p.s.w.). W ten sposób więc karnoprawna (dyscyplinarna) najsilniej oddziałuje na relację o charakterze administracyjnoprawnym. Prawomocność orzeczenia komisji dyscyplinarnej nie oznacza automatycznej utraty statusu studenta, ale jednocześnie obliguje kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej do wydania decyzji o skreśleniu z listy takiej osoby, w tym zakresie nie pozostawiając tego jego uznaniu (art. 190 ust. 1 pkt 4 u.p.s.w.). Słusznie zwraca uwagę P. Orzeszko<sup>34</sup>, iż skreślenie studenta z powodu nałożenia na niego kary dyscyplinarnej wydalenia z uczelni ma charakter zasadny pod warunkiem, że orzeczenie właściwej komisji dyscyplinarnej jest prawomocne, a jako datę utraty praw studenta wskazuje się jednak datę doręczenia decyzji o skreśleniu, a nie datę orzeczenia. W praktyce oznacza to, iż do tego czasu osoba prawomocnie ukarana karą wydalenia z uczelni zachowuje wszystkie prawa i obowiązki studenta i nadal istnieje pomiędzy nią a szkołą wyższą więc o charakterze administracyjnym.

### III. Wzajemne oddziaływanie – podsumowanie

Stosunek prawny łączący studenta i uczelnię jest rodzajem stosunku społecznego, regulowanego treścią obowiązujących norm prawnych (powszechnie i wewnętrznie obowiązujących), o złożonym charakterze. To stosunek

<sup>33</sup> Tak m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 104/13, LEX nr 1326337.

<sup>34</sup> Zob. P. Orzeszko, *Komentarz do art. 190 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym – komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, op. cit., s. 435.



prawny o wyraźnej dominacji więzi o charakterze administracyjnym, który w odniesieniu do części studentów nigdy nie przyjmie innej postaci. Złożoności relacji pomiędzy studentem a szkołą wyższą wymaga jednak patrzenia na ten stosunek prawny, w ujęciu abstrakcyjnym, również przez pryzmat jego cywilnego oraz karnego (dyscyplinarnego) charakteru. Przez cały okres trwania studiów oba podmioty tego stosunku mogą bowiem (przynajmniej potencjalnie) wchodzić w różnego rodzaju szczególne relacje prawne.

Więź administracyjnoprawna jest podstawowa, podczas gdy cywilnoprawna i karnoprawna (dyscyplinarna) mają charakter akcesoryjny i ich byt (nawiązanie i ustanie) niemal w pełni zależy od tej pierwszej. W ten sposób dochodzenie roszczeń wynikających z tytułu umowy o świadczenie usług edukacyjnych możliwe jest dopiero w stosunku do osoby przyjętej w poczet studentów, zobowiązanej do uiszczania należności do czasu zakończenia studiów lub skreślenia z listy studentów (do tego czasu bowiem należy uznać zawartą umowę za ważną). Do odpowiedzialności dyscyplinarnej w szkole wyższej może zostać pociągnięty jedynie student, tj. osoba przyjęta na studia po złożeniu ślubowania i immatrykulacji. Za czyny dokonane przed tą datą nie ponosi ona takiej odpowiedzialności – za takim ujęciem tego problemu przemawia właśnie akcesoryjny charakter więzi karnoprawnej (dyscyplinarnej) łączącej studenta i uczelnię oraz wykładnia systemowa i celowościowa. Podstawą tej odpowiedzialności są czyny popełnione w czasie odbywania studiów, dlatego też więź karnoprawna nie ustanie automatycznie (jak ma to miejsce w przypadku cywilnoprawnej) w momencie ukończenia studiów lub skreślenia z listy studentów (ostateczność decyzji w tym przedmiocie).

Istnienie więzi administracyjnoprawnej jest nie tylko warunkiem wydawania względem studenta jednostronnych, władczych decyzji kompetentnych organów uczelnianych (niezależnie od tego, czy o charakterze władztwa zakładowego, czy decyzji administracyjnych), lecz także podstawą istnienia relacji cywilno- i karnoprawnej. Decyzje wydawane przez uczelnie na podstawie k.p.a. (w szczególności o przyjęciu na studia i skreśleniu z listy studentów) wpływają na powstanie, zmianę lub ustanie wszystkich trzech więzi prawnych składających się na stosunek prawny łączący studenta i uczelnię. Jednocześnie

akcesoryjne więzi prawne mogą oddziaływać (niekiedy w sposób definitywny) na treść i ustanie więzi podstawowej – administracyjnoprawnej.

Na zakończenie warto jeszcze dodać, iż o powstaniu wszystkich ww. więzi prawnych w sposób kategoryczny przesądza swoisty element władztwa zakładowego, tj. złożenie ślubowania, którego treść określają przepisy wewnętrzne uczelni, oraz immatrykulacja, która nie jest w żaden sposób prawnie regulowana, a sposób jej przeprowadzania wynika co do zasady z tradycji i zwyczajów akademickich panujących w danej szkole wyższej.



**MICHAŁ BAŁDOWSKI**  
(Uniwersytet Warszawski)

## **Charakter postępowania i rozstrzygnięć Komisji Egzaminów Dyplomowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych**

### **Wstęp**

Zagadnienie stosowania k.p.a. w szkolnictwie wyższym jest przedmiotem zarówno ożywionej dyskusji w doktrynie, jak i bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednakże kwestia analizy postępowań i rozstrzygnięć w sprawach przyznania tytułu zawodowego, mimo swojej niewątpliwej doniosłości dla każdego studenta uczelni wyższej, nie doczekała się jeszcze wielu opracowań. Jednocześnie orzecznictwo dotyczące tej materii jest stosunkowo ubogie i niespójne. Dlatego moja praca przybliży kwestie dotyczące prawnego charakteru Komisji Egzaminów Dyplomowych, rozstrzygnięć przez nie podejmowanych, a także charakteru postępowań, które prowadzą. Ponadto, analizuje także orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, włączając w to orzeczenia sądów dotyczące stosowania k.p.a. w szkolnictwie wyższym ogólnie, a także stanowisko doktryny.

### **I. Charakterystyka Komisji Egzaminów Dyplomowych**

#### **1.1. Podstawa prawna i regulaminowa – Komisja jako wyraz autonomii szkoły wyższej**

Funkcjonowanie Komisji Egzaminów Dyplomowych nie jest uregulowane przepisami powszechnie obowiązującymi, ponieważ u.p.s.w. i rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach<sup>1</sup> delegują kompetencje powołania odpowiedniego organu, przeprowadzającego postępowania w przedmiocie poprowadzenia egzaminu

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1302.

dypłomowego szkołom wyższym<sup>2</sup>. Oddelegowanie to wynika z konstytucyjnego zapewnienia jak najszerszej autonomii szkołom wyższym, która skutkuje możliwością decydowania o charakterze organu przeprowadzającego egzamin dyplomowy. Podstawą prawną działania takiego organu będą zatem regulaminy szkół wyższych zawierające normy dotyczące składu, trybu powoływania i postępowań przed nim. Naturalną konsekwencją takiego stanu są więc niejednakowe unormowania dotyczące Komisji Egzaminów Dyplomowych, a także różnice w nazewnictwie, które zostaną przybliżone w dalszej części pracy.

W odróżnieniu od obecnego stanu prawnego tryb powoływania Komisji Egzaminów Dyplomowych, zasady określające sposób postępowania oraz charakter rozstrzygnięć normowane były wcześniej w drodze zarządzeń ministrów<sup>3</sup>.

Dla uproszczenia w dalszej części będę posługiwać się nazwą przyjętą w większości szkół wyższych oraz w orzecznictwie, tj. Komisja Egzaminu Dyplomowego<sup>4</sup>.

## 1.2. Charakter prawny Komisji

Zarówno w orzecznictwie<sup>5</sup>, jak i doktrynie<sup>6</sup> kwestia charakteru prawnego Komisji nie budzi większych wątpliwości. Zgodnie przyjmuje się zatem, że Komisja stanowi organ administracyjny o charakterze funkcjonalnym. Podstawa prawna działania Komisji, znajdująca się w aktach wewnętrznie obowiązujących, wyklucza stosowanie do Komisji przymiotu organu administracyjnego w znaczeniu ustrojowym.

---

<sup>2</sup> W przepisach powszechnie obowiązujących jednak pada nazwa organu, który przeprowadza egzamin dyplomowy. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów (Dz.U. z 2011 r. Nr 201, poz. 1188) w art. 12 reguluje sposób sporządzania protokołów z egzaminów, w których treści mają znaleźć się m.in. imiona i nazwiska, podpisy oraz tytuły naukowe, stopnie naukowe lub tytuły zawodowe członków komisji egzaminacyjnej.

<sup>3</sup> Zob. np. zarządzenie Ministra Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 stycznia 1954 r. w sprawie egzaminów dyplomowych na studiach I stopnia na politechnikach i w szkołach inżynierskich (M.P.1954.A-7.171).

<sup>4</sup> Dalej: Komisja.

<sup>5</sup> Zob. np. postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA.

<sup>6</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 203, 285.

Należy również zaznaczyć, że Komisja jest organem działającym doraźnie i tymczasowo, powoływany zazwyczaj przez dziekana lub kierownika wydziału *ad hoc* w celu przeprowadzenia postępowania w sprawie egzaminu dyplomowego<sup>7</sup>.

### 1.3. Wyodrębnienie podstawowych cech wspólnych

Niezależnie od różnic, które zostaną przedstawione w dalszej części pracy, należy wskazać niektóre cechy wspólne dla wszystkich Komisji działających w szkołach wyższych.

Przede wszystkim w znacznej większości przypadków jest to organ powoływany przez dziekana. W skład tego organu wchodzi dziekan albo osoba przez niego wyznaczona i co najmniej dwie inne osoby posiadające odpowiedni stopień naukowy.

Wspólną cechą Komisji jest też jej podwójny charakter jako organu prowadzącego postępowanie i jednocześnie gremia biegłych dokonującego merytorycznej oceny studenta<sup>8</sup>.

### 1.4. Organy wyższego stopnia

Nieco więcej trudności sprawia prawidłowe wskazanie organu wyższego stopnia w stosunku do Komisji. Na gruncie orzecznictwa i doktryny wyodrębniły się dwa poglądy na tę kwestię.

Pierwszy pogląd został przedstawiony w wyroku NSA z dnia 22 grudnia 1999 r.<sup>9</sup>, w którym NSA stwierdził, że z perspektywy proceduralnej – organem właściwym do wznowienia sprawy, a tym samym organem wyższego stopnia, jest dziekan. Pogląd ten został zakwestionowany w głosie do tego orzeczenia, w której glosator uznał, że organem właściwym do wznowienia postępowania jest sama Komisja, jednocześnie zaznaczając, że dziekan nie może być uznany za organ wyższego stopnia<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, CBOSA; wyrok NSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1581/01, CBOSA.

<sup>8</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 203.

<sup>9</sup> Sygn. akt I SA 841/99, CBOSA.

<sup>10</sup> P. Kucharski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 1999, sygn. akt I SA 841/99*, OSP 2002, nr 5, s. 267, przyp. 11.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 3 grudnia 2002 r.<sup>11</sup> NSA uznał, że organem wyższego stopnia właściwym do rozpoznania odwołania od decyzji Komisji Egzaminu Magisterskiego, stosownie do przepisu art. 161 u.p.s.w. w związku z art. 17 pkt 3 k.p.a., jest rektor. Za uznaniem rektora jako organu wyższego stopnia opowiada się także doktryna<sup>12</sup>.

## II. Porównanie uregulowań dotyczących Komisji według regulaminów wybranych uczelni wyższych

### 2.1. Zakres badania

Zakresem badania objęte były regulaminy kilku wybranych szkół wyższych różnego typu. Regulaminy, które wzięłem pod uwagę, przygotowując porównanie, to regulaminy: Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, Politechniki Wrocławskiej, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie<sup>13</sup>. Bada-

<sup>11</sup> Sygn. akt II SA/Kr 1581/01, CBOSA.

<sup>12</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 352–353.

<sup>13</sup> Uchwała nr XXIII – 25.3/15 Senatu Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie regulaminu studiów, [online:] <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2015/0923/090745-140812-uchwala-nr-xxiii-25-3-15-regulamin-studiow.pdf> [dostęp: 27.11.2016]; Uchwała nr 351 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Studiów na Uniwersytecie Warszawskim, [online:] <http://monitor.uw.edu.pl/Lists/Uchway/Attachments/2440/M.2015.71.U.351.pdf> [dostęp: 27.11.2016]; Uchwała nr 45/IV/2015 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie: Regulaminu studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich w Uniwersytecie Jagiellońskim, [online:] <http://www.dn.uj.edu.pl/documents/1333504/79fbc98e-31ee-4d2a-a59a-fc503a8f723a> [dostęp: 27.11.2016]; Uchwała nr CCCLXXXIX/2015 Senatu Uniwersytetu Medycznego w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu studiów w Uniwersytecie Medycznym w Lublinie, [online:] [http://www.bip.umlub.pl/download/gfx/bip/pl/bipdokumenty/4290/us\\_regulamin\\_studiow.pdf](http://www.bip.umlub.pl/download/gfx/bip/pl/bipdokumenty/4290/us_regulamin_studiow.pdf) [dostęp: 27.11.2016]; Regulamin studiów wyższych w Politechnice Wrocławskiej, [online:] [http://pwr.edu.pl/fcp/aGBUKOQtTKlQhbx08SlkTUhZeUTgtGgg9ACFDC0RPSm9PFRYqCl5tDXdAGHoV/\\_users/code\\_BAlkUKkpKNVI\\_VBV9XFNBFEZcFiw5Qx00/regulamin\\_studiow\\_2015\\_pl.pdf](http://pwr.edu.pl/fcp/aGBUKOQtTKlQhbx08SlkTUhZeUTgtGgg9ACFDC0RPSm9PFRYqCl5tDXdAGHoV/_users/code_BAlkUKkpKNVI_VBV9XFNBFEZcFiw5Qx00/regulamin_studiow_2015_pl.pdf) [dostęp: 27.11.2016]; Obwieszczenie nr 6/2015 Senatu Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 28 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu studiów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, [online:] [https://studenci.amu.edu.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/279646/Obwieszczenie\\_NowyRS\\_tekst-jednolity\\_ZG-a.pdf](https://studenci.amu.edu.pl/_data/assets/pdf_file/0007/279646/Obwieszczenie_NowyRS_tekst-jednolity_ZG-a.pdf) [dostęp: 27.11.2016]; Regulamin studiów: jednolitych studiów magisterskich, studiów pierwszego stopnia oraz studiów drugiego stopnia w Akademii Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie uchwalony przez Senat Akademii Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie uchwałami nr 27/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r., nr 8/2013 z dnia 23 kwietnia 2013 r., nr 20/2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r. oraz nr 30/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. (tekst jednolity w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2015 r.), <https://www.asp.krakow.pl/images/stories/Regulamin%20studium%20C3%B3w%20-%20tekst%20jednolity%202015a.pdf> [dostęp: 27.11.2016].

nie obejmuje więc państwowe uczelnie o profilu technicznym, artystycznym, medycznym i ogólnym, pokazując różnice w zakresie uregulowań dotyczących Komisji.

## 2.2. Nazewnictwo

Kwestia nomenklatury Komisji w regulaminach uczelni wyższych jest różnorodna. Z przeanalizowanych przez mnie regulaminów wynika, że większość uczelni nie stosuje żadnej nazwy poza nazwą „Komisja”, a jedynie na dwóch uczelniach Komisje zostały nazwane. Na Uniwersytecie Warszawskim Komisję nazywa się Komisją Egzaminu Magisterskiego (bądź Komisją Egzaminu Licencjackiego), a na Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie stosuje się nazwę Komisja Magisterskiego Egzaminu Dyplomowego (bądź Komisja Licencjackiego Egzaminu Dyplomowego). W uchwale Rady Wydziału Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie pada nazwa Komisja Egzaminacyjna. Z praktycznego punktu widzenia kwestia nazewnictwa nie ma jednak żadnego znaczenia.

## 2.3. Tryb powoływania

Zdecydowanie istotniejszą kwestią są uregulowania dotyczące powoływania Komisji. W większości przypadków Komisję powołuje dziekan, działając z urzędu. Ustanawia ją do przeprowadzenia egzaminu dyplomowego, więc siłą rzeczy Komisja ma charakter tymczasowy. Niektóre regulaminy nie odwołują się wprost do dziekana, tylko do kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej. Jednakże w przeanalizowanych regulaminach są dwa odstępstwa od tej normy. Na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza dziekan powołuje Komisję z urzędu lub na wniosek promotora, natomiast zupełnie inaczej uregulowana jest kwestia na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, gdzie tryb powoływania Komisji ustala Rada Wydziału w formie uchwały.

## 2.4. Skład Komisji

We wszystkich analizowanych regulaminach skład Komisji jest co najmniej trzyosobowy i składa się z przewodniczącego – zazwyczaj dziekana lub osoby przez niego upoważnionej, recenzenta pracy magisterskiej oraz promotora. Wyjątkiem jest Politechnika Wroclawska, której regulamin studiów nie określa składu Komisji. Odstępstwem jest również unormowanie na Akademii Sztuk



Pięknych w Krakowie, gdzie Komisja składa się z pięciu członków – dziekana, promotora, recenzenta i dwóch innych członków ze stopniem co najmniej doktora habilitowanego. Na większości uniwersytetów istnieje również wymóg odnośnie do minimalnego stopnia naukowego przynajmniej jednego z członków Komisji lub jej przewodniczącego (najczęściej jest to stopień doktora habilitowanego), jednakże i od tej zasady są odstępstwa<sup>14</sup>.

### 2.5. Inne cechy charakterystyczne

Kolejne różnice wynikające z regulaminów to chociażby liczba tzw. poprawek przysługująca studentowi od egzaminu dyplomowego. W większości przypadków dwukrotne uzyskanie oceny niedostatecznej z egzaminu dyplomowego skutkuje wydaniem decyzji o skreśleniu z listy studentów. Na Politechnice Wrocławskiej przysługuje studentowi też trzeci termin podejścia do egzaminu. Natomiast na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej jest tylko jeden termin, z tą różnicą, że w przypadku niezaliczenia egzaminu dziekan może wydać zgodę na powtarzanie ostatniego semestru bądź roku studiów.

Część regulaminów normuje również kwestie dotyczące terminu, w którym odbywa się postępowanie, czyli egzamin dyplomowy. Zazwyczaj terminy te wahają się od jednego do trzech miesięcy od złożenia pracy magisterskiej. Jednak student musi przystąpić do egzaminu nie później niż z końcem roku akademickiego.

## III. Rozstrzygnięcia Komisji

### 3.1. Charakter prawny rozstrzygnięć Komisji – rozważania nad kwestią podstawy prawnej decyzji

Kwestia charakteru rozstrzygnięć Komisji nie budzi znacznych wątpliwości w doktrynie i judykaturze. Ogólna norma nie wymienia *expressis verbis* rozstrzygnięć w sprawach nadania tytułu zawodowego jako decyzji podlegających kontroli sądowno-administracyjnej, do których stosuje się przepisy k.p.a. Jednakże orzecznictwo sądów niemal jednogłośnie przychyliła się do opinii, że stanowią one rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach studentów, w związku z czym podejmowane są w formie decyzji administracyjnej<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Zob. np. regulaminy Politechniki Wrocławskiej oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

<sup>15</sup> Zob. np. postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1992 r., sygn. akt SAB/Po 41/91, OSP 1994, nr 4,

Rozstrzygnięcie to jest wydawane przez organ o charakterze funkcjonalnym, skierowane do indywidualnie oznaczonej jednostki, czyli studenta składającego egzamin, ma władczy charakter oraz niewątpliwie wpływa na prawa i obowiązki studenta, który nie podlega zakładowi służbowo.

Oceniając charakter prawny rozstrzygnięć Komisji oraz weryfikując, czy stanowią one decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a., nie sposób nie odwołać się do koncepcji podziału na akty wewnątrzzakładowe i zewnętrzne. Przyjmując tę koncepcję, należy rozważyć, czy rozstrzygnięcia podejmowane przez Komisję mają wpływ na prawa i obowiązki jednostki oraz czy wywierają skutki prawne poza zakładem administracyjnym.

Podział aktów na wewnątrzzakładowe i zewnętrzne wywodzi się jeszcze z czasów sprzed transformacji ustrojowej. Wykształcił się zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze, jednak nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w przepisach prawnych<sup>16</sup>.

Akty zakładowe zewnętrzne to akty, które skierowane są do indywidualnie określonego adresata. Cechują się władczością i mają wpływ na jego prawa oraz obowiązki w sferze zarówno zakładowej, jak i pozazakładowej. Do takich tylko decyzji wydawanych w stosunkach zakładowych według orzecznictwa należy stosować reżim k.p.a., a w związku z tym przymiot zaskarżalności do sądów administracyjnych. Zewnętrzny charakter aktów zakładowych zewnętrznych sprowadza się do istnienia stosunku prawnego łączącego użytkownika zakładu z zakładem. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że aby zastosować dyspozycję z art. 207 u.p.s.w. rozstrzygnięcie musi dotyczyć sfer praw i obowiązków studenta oraz wywoływać bezpośredni skutek na sferę praw pozazakładowych<sup>17</sup>.

---

s. 180–182 z aprobowaną glosą J. Homplewicza; uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82, OSPiKA 1983, z. 11, poz. 248, s. 582 z aprobowaną glosą J. Homplewicza; wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 673/10, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 320/08, CBOSA; P. Telusiewicz, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 1008. Odmiennie P. Kucharski, *Glosa do wyroku...*, op. cit., s. 267.

<sup>16</sup> A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, PiP 2011, z. 11, s. 58.

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2204/11, CBOSA.

Akty wewnątrzzakładowe to jednostronne działania prawne organów zakładu skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych jedynie w ramach stosunku zakładowego, które to nie wpływają na sam byt tego stosunku. Nie wymagają wydawania decyzji indywidualnych, a co za tym idzie – nie podlegają reżimowi k.p.a.<sup>18</sup>

Z chwilą przyjęcia na studia i po immatrykulacji student staje się podmiotem praw i obowiązków, które przysługują mu bądź go obciążają. Te prawa i obowiązki mogą wynikać zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznie obowiązujących. Student składając więc wniosek o przyjęcie na studia, jednocześnie poddaje się reżimowi prawnemu obowiązującego w danym zakładzie<sup>19</sup>. Do takich aktów wydawanych w sprawach wewnętrznie obowiązujących można zaliczyć np. akty niedotyczące indywidualnego adresata lub niezwiązane z prawami i obowiązkami studenta, dotyczące działalności uczelni w ramach jej autonomii oraz związane z dokonywaniem oceny merytorycznej wiedzy studentów w czasie zaliczeń i egzaminów.

Z przytoczonych wyżej definicji niewątpliwie można wywnioskować, że decyzja o nadaniu tytułu zawodowego ma wpływ na prawa i obowiązki studenta poza sferą wewnątrzzakładową. Po pierwsze uzyskanie tytułu zawodowego co do zasady kończy stosunek zakładowy między uczelnią a studentem. Po drugie posiadanie tytułu zawodowego niewątpliwie ma wpływ zarówno na sytuację prawną, jak i faktyczną jednostki.

Najnowsze orzecznictwo i doktryna stopniowo odchodzi jednak od podziału decyzji administracyjnych na wewnątrzzakładowe i zewnętrzne. Główne zarzuty, jakie stawiane są tej koncepcji, to anachroniczność, brak odzwierciedlenia w przepisach powszechnie obowiązujących, a także niekonstytucyjność związana z nieuzasadnionym ograniczeniem prawa jednostki do sądu<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 214.

<sup>19</sup> Zob. np. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt OPS 6/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 10; postanowienie WSA w Poznania z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II SA/PO 614/14, CBOSA.

<sup>20</sup> A. Jakubowski, *Status prawny...*, s. 58–59.

Warto również podkreślić, że od koncepcji władztwa zakładowego odeszło się np. w Niemczech już ponad 40 lat temu, uznając, że gwarancje prawa zakładowego obowiązują w relacjach użytkownik zakładu–zakład<sup>21</sup>.

Niezależnie od akceptowania podziału na akty wewnątrzzakładowe oraz zewnętrzne i tak powinno uznawać się rozstrzygnięcia Komisji za decyzje administracyjne. Jednak ze względu na ciągle odwoływanie się do tej koncepcji przez sądy administracyjne oraz przez praktyczne problemy wynikające z tego podziału, dotyczące chociażby zakresu kontroli sądowej nad decyzjami, kwestia ta wymagała poruszenia.

Na poparcie tej tezy należy przytoczyć orzeczenie, które bezpośrednio dotyczyło decyzji wydanej przez Komisję. Postanowieniem z dnia 4 września 2014 r. WSA w Poznaniu<sup>22</sup> odrzucił skargę studenta na decyzję Prodziekana Wydziału Prawa i Administracji, który odmówił zmiany oceny na dyplomie ukończenia studiów. Studentowi zabrakło 0.018 pkt do oceny dobrej na egzaminie dyplomowym. Chciał on, aby do średniej wliczona została ocena z przedmiotu nieobowiązkowego – niemieckiego prawa handlowego – zamiast oceny z przedmiotu polskie prawo spółek. WSA uznał, że kwestia decyzji odnośnie do oceny na dyplomie nie jest aktem zewnętrznym, lecz wewnętrznym, ponieważ nie wywołuje skutków w sferze pozazakładowej. WSA zignorował fakt, że średnia wyliczona na podstawie regulaminu stanowi okoliczność sprawy dotyczącej postępowania o nadanie tytułu zawodowego, która musi być wzięta pod uwagę i zbadana przez Komisję, natomiast nie stanowi oddzielnej, oderwanej od tego postępowania decyzji. Kwestionując ocenę ustaloną na podstawie obliczonej średniej zgodnie z regulaminem studiów, student kwestionował ustalenia faktyczne organu podlegające przecież kontroli sądowo-administracyjnej.

Analizując charakter rozstrzygnięć, należałoby również ustosunkować się do kwestii dotyczącej podstawy prawnej wydanej decyzji. Część orzecznictwa przyjmuje, że podstawą prawną decyzji administracyjnej w sprawach studenckich i doktoranckich muszą być przepisy materialne powszechnie obowiązujące, a więc takie, które nie mają podstawy wyłącznie w regulaminach uczelni,

<sup>21</sup> Idem, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Po 454/10)*, ZNSA 2012, nr 2, s. 160.

<sup>22</sup> Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 614/14, CBOSA.

ale też w ustawie<sup>23</sup>. Odmienny pogląd został jednak przytoczony w postanowieniu NSA z dnia 30 stycznia 2015 r. uchylającym omawiane wcześniej orzeczenie WSA w Poznaniu<sup>24</sup>. NSA w wyroku uznał, że podstawa prawna decyzji administracyjnej nie determinuje zakresu kognicji sądu administracyjnego, lecz jest przedmiotem analizy tego sądu podczas dokonywania kontroli legalności zaskarżonego aktu. Nie ma zatem znaczenia w sprawach rozstrzygnięć wydawanych przez Komisję to, że podstawą prawną nie jest bezpośrednio akt powszechnie obowiązujący, a akt wewnętrzny regulujący kwestie zasad studiowania. Podstawa prawna nie determinuje klasyfikacji rozstrzygnięcia jako decyzji administracyjnej. Kwestią warunkującą jest jej władczy charakter, wpływający na prawa i obowiązki indywidualnie oznaczonej jednostki.

Decyzja wydawana przez Komisję ma również charakter decyzji związanej, ponieważ jedyne dwa możliwe rozstrzygnięcia to nadanie tytułu zawodowego lub jego nienadanie. Sama ocena merytoryczna przystępującego do egzaminu nie jest elementem postępowania administracyjnego, nie podlega kontroli sądowo-administracyjnej i jest jedynie subiektywnym elementem opinii egzaminatorów, którzy w postępowaniu mają charakter biegłych.

Decyzja Komisji ma również charakter decyzji wydawanej na wniosek co do zasady studenta, a w niektórych przypadkach promotora. Jest to rozstrzygnięcie samoistne i konstytutywne.

Rozważania na temat charakteru rozstrzygnięć Komisji należy zakończyć przywołaniem definicji decyzji wydawanej w indywidualnych sprawach studenckich wypracowanej w najnowszej doktrynie, która pokrywa się z charakterem rozstrzygnięć Komisji. Decyzją taką jest jednostronny, władczy akt właściwego organu uczelni, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu niezwiązaną ze zwykłym korzystaniem z usług szkoły bądź jej mienia, przesądzający o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku prawnego łączącego ten podmiot z uczelnią bądź przyznający temu podmiotowi dodatkowe uprawnienia, niewynikające bezpośrednio lub tylko z procesu studiowania<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Zob. np. postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1583/12, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 774/10, CBOSA.

<sup>24</sup> Sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA.

<sup>25</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 96.

### 3.2. Zakres kontroli sądowej decyzji

W wyniku odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do rozstrzygnięć Komisji podlegają one kontroli w zakresie ich zgodności z procedurą administracyjną (po uwzględnieniu pewnych modyfikacji), a także z regulaminem uczelni. W szczególności kontroli podlegają ustalenia faktyczne przeprowadzone przez Komisje w ramach postępowania. Sąd może dokonać również kontroli składu, w jakim Komisja prowadziła postępowanie i na podstawie jego niezgodności z prawem uchylić daną decyzję. Przykładem mógłby być udział członka Komisji, który podlegał wyłączeniu na mocy przepisów, albo osoby bez odpowiedniego stopnia naukowego. Zgodnie z orzecznictwem NSA z dnia 30 stycznia 2015 r. kontroli podlega również treść dyplomu wystawionego na podstawie rozstrzygnięcia Komisji<sup>26</sup>. Wynik uzyskany na studiach, odzwierciedlony w postaci oceny na dyplomie, stanowi więc treść tego dokumentu podlegającą kontroli.

Inaczej prezentuje się kwestia sądowej kontroli oceny merytorycznej dokonywanej podczas egzaminu zawodowego.

Możliwość kontroli i badania merytorycznej oceny Komisji jest wyłączona. Ocena jest opinią urzędowo powołanej osoby, wydaną w zakresie jej obowiązków służbowych, stwierdzającą stan wiedzy i umiejętności danej osoby. Nie stanowi ona zatem rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 207 ust. 1 u.p.s.w.<sup>27</sup>

Z prawnego punktu widzenia wystawiane w przewodzie magisterskim oceny należy traktować jako urzędowe opinie biegłych podejmowane przez nauczyciela lub właściwy organ szkoły w zakresie ich zadań i kompetencji prawnych<sup>28</sup>.

Zakres kontroli rozstrzygnięć Komisji ma zatem wymiar wyłącznie legalnościowy, kontrola sądów w zakresie rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym jest więc wyłączona<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA.

<sup>27</sup> Z. R. Kmiecik, *Decyzje administracyjne organów szkół wyższych wydawane w sprawach studenckich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. 14, s. 17.

<sup>28</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, CBOSA.

<sup>29</sup> Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1421/09, CBOSA; P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 235–236; A. Jakubowski, *Glosa do wyroku...*, s. 160–161.

Decyzja Komisji powinna być szczegółowo uzasadniona zgodnie z wymogami art. 107 § 3 k.p.a. ze względu na obowiązek zapewnienia stronie możliwości poznania motywów rozstrzygnięcia koniecznych do umożliwienia pełnego prawa do odwołania. Obowiązek rzetelnego uzasadniania decyzji nie stoi w konflikcie z autonomią szkół wyższych<sup>30</sup>. Surowe wymogi dotyczące minimalnej treści uzasadnienia decyzji mają stanowić gwarancję zapewniania prawdy obiektywnej i umożliwienia prawidłowej kontroli zgodności decyzji z prawem materialnym oraz proceduralnym<sup>31</sup>.

#### IV. Postępowanie przed Komisją

##### 4.1. Wszczęcie postępowania

Postępowanie przed Komisją wszczyna się co do zasady na wniosek studenta lub promotora. Odmienny pogląd, według którego postępowanie wszczyna się wraz z powołaniem Komisji, jest wysoce dyskusyjny i stanowi odosobniony przypadek<sup>32</sup>.

Po przeanalizowaniu regulaminów wybranych szkół wyższych należy przychylić się do poglądu, że co do zasady postępowanie wszczyna się na wniosek zainteresowanego, ale dopuszczalne jest również wszczęcie postępowania na wniosek osoby trzeciej lub z urzędu<sup>33</sup>.

Postępowanie w sprawie nadania tytułu naukowego wszczynane jest aktem procesowym Dziekana o powołaniu Komisji, a następnie prowadzone jest przez Komisję, do której należy ustalenie stanu faktycznego sprawy i wydanie decyzji rozstrzygającej<sup>34</sup>.

Komisja nie jest organem funkcjonującym permanentnie na uczelni, lecz powołuje ją *ad hoc* dziekan dla danego egzaminu lub grupy egzaminów. Rola dziekana jest podwójna, ponieważ nie tylko wyznacza on skład Komisji, lecz także decyduje o przystąpieniu do postępowania. W związku z tym wydawane są dwa rozstrzygnięcia: jedno co do przystąpienia, a drugie co do meritum<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II SA/Po 454/10, CBOSA.

<sup>31</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 106.

<sup>32</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, CBOSA.

<sup>33</sup> W szczególności przez promotora lub dziekana.

<sup>34</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, CBOSA.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

## 4.2. Odpowiednie stosowanie k.p.a.

Zakwalifikowanie rozstrzygnięć Komisji jako decyzji administracyjnych prowadzi do zastosowania normy wynikającej z art. 207 ust. 1 u.p.s.w., która do takich decyzji nakazuje stosować odpowiednio przepisy k.p.a.

Pojęcie odpowiedniego stosowania przepisów jest przedmiotem sporów na tle doktrynalnym i w judykaturze. Nie zagłębiając się szczegółowo w przyczyny takich wątpliwości, należy przyjąć, że przy analizie odpowiedniości stosowania przepisów jednej ustawy do drugiej prym powinna wieść wykładnia celowościowa. Oznacza to przede wszystkim, że należy wziąć pod uwagę szczególną specyfikę postępowania przed Komisją, następnie stosując zasady k.p.a., przeanalizować, czy możliwe jest przeniesienie ich wprost na grunt tego postępowania. Jeżeli specyfika postępowania nie pozwala na przeniesienie przepisów k.p.a. wprost, należy je stosować z właściwymi modyfikacjami, pamiętając, że nie można zastosować takiej wykładni, która by prowadziła do utraty podstawowego charakteru normy<sup>36</sup>.

Według części orzecznictwa odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. ma zapewnić tylko minimum niezbędne do załatwienia sprawy i zachowania uprawnień strony przy uwzględnieniu specyfiki szkoły wyższej oraz przyjętych w niej zasad komunikowania o rozstrzygnięciach organów uczelni.

Ze sformułowania odpowiedniego stosowania wynika, że przepisy k.p.a. mają uzupełniać, a nie modyfikować przepisy u.p.s.w. Oznacza to selektywne wskazanie przepisów k.p.a. w sprawach związanych ze szkolnictwem wyższym<sup>37</sup>.

Zdecydowanie trafniejszy pogląd dotyczący odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w decyzjach wydawanych przez organy związane ze szkolnictwem wyższym został wyrażony w wyroku TK z dnia 8 listopada 2000 r.<sup>38</sup> Zgodnie z wyrokiem nakaz odpowiedniego stosowania oznacza, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie

<sup>36</sup> E. Ura, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 469.

<sup>37</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt I SA 106/02, LEX nr 137851; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., sygn. akt I SA 2521/00, LEX nr 54756; wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1304/11, LEX nr 1069584.

<sup>38</sup> Sygn. akt SK 18/99.



przepisów k.p.a., winny mieć zastosowanie do adresata rozstrzygnięć rektora, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają. Wyroku TK jednak nie sposób ograniczyć jedynie do rozstrzygnięć podejmowanych przez rektora, ponieważ dotyczy on wszystkich rozstrzygnięć podejmowanych w ramach stosunku zakładowego, do których odpowiednio stosuje się k.p.a. Przy czym katalog ten powinien być interpretowany możliwie szeroko. Jak wcześniej przytoczono, w orzecznictwie raczej jednogłośnie przyjmuje się, że decyzja o nadaniu tytułu zawodowego podlega kontroli sądowno-administracyjnej i jest decyzją, o której mowa w art. 207 ust. 1 u.p.s.w. Prawidłowe więc wydaje się założenie wyroku TK, że do postępowań przed Komisjami Egzaminów Dyplomowych powinno się stosować odpowiednio przepisy k.p.a. w ten sposób, aby wszystkie możliwe gwarancje wynikające z k.p.a. miały zastosowanie do postępowań w sprawie nadania tytułu naukowego, poza tymi, których nie można zastosować ze względu na szczególny tryb postępowania.

Takie stanowisko zgodne jest również z wcześniejszymi, trafnymi poglądami doktryny na ten temat. Stoi ona bowiem na stanowisku, że poprzez odpowiednie stosowanie nie można uznać zastosowania minimum gwarancji wynikających z przepisów postępowania administracyjnego, gdyż wszelkie prawa dla uczestnika postępowania, które z nich wynikają, są jednocześnie tym minimum<sup>39</sup>.

W związku z tym w dalszej części pracy przeanalizowane zostaną modyfikacje, którym podlega postępowanie przez Komisją.

### **4.3. Stosowanie zasad ogólnych k.p.a., modyfikacje i wyłączenia**

Ze względu na przyjęcie znaczenia odpowiedniego stosowania k.p.a., jako gwarantującego jak najszersze uprawnienia studentowi w toczącym się postępowaniu o nadanie tytułu zawodowego, należy pochylić się przede wszystkim nad możliwością zastosowania zasad ogólnych k.p.a. do tego postępowania.

Przyjmuje się, że do postępowań w indywidualnych sprawach studentów mają zastosowanie wszystkie zasady ogólne wynikające z k.p.a. Jednakże ze względów praktycznych do postępowań toczących się przed Komisjami

---

<sup>39</sup> Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 10, s. 59.

Egzaminów Dyplomowych nie ma zastosowania art. 13 k.p.a. (zasada ugodowego załatwienia sprawy) oraz, w ograniczonym zakresie, zasada pisemności postępowania. Praktyka szkół wyższych zdecydowanie przychyła się do ustnej formy prowadzenia postępowania, natomiast nie wyklucza to przeprowadzenia postępowania w formie pisemnej. Takie stanowisko podziela NSA w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2015 r.<sup>40</sup>, w którym stwierdza, że zakomunikowanie rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji w sprawach postępowań o nadanie tytułu zawodowego następuje – zgodnie z praktyką szkoły wyższej – ustnie, co jest dopuszczalne z uwagi na pozytywny dla adresata charakter rozstrzygnięcia (uwzględniający jego żądanie).

Pewnym ograniczeniem ze względu na specyfikę postępowania podlega także zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, unormowana w art. 10 k.p.a. W szczególności dotyczy to kwestii braku możliwości udziału w nardzie Komisji<sup>41</sup>.

Odmienne niż w k.p.a. uregulowana jest kwestia wznowienia postępowania. Spory na tym tle zostały w znacznej części przytoczone przy okazji omawiania kwestii organu wyższego stopnia. Organem wyższego stopnia, który wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 150 k.p.a., jest rektor, natomiast organem właściwym do rozpoznania wznowionej sprawy pozostaje Komisja powołana *ad hoc* przez dziekana.

#### 4.4. Dowody

Praca magisterska jest istotną okolicznością stanu faktycznego sprawy warunkującą nadanie tytułu magistra. Ma charakter dowodu z dokumentu prywatnego. Komisja obowiązana jest do zbadania całości okoliczności stanu faktycznego, a więc też do zbadania i wzięcia pod uwagę pracy magisterskiej. Ocena pracy magisterskiej jest jednym ze składników oceny końcowej na dyplomie. Kwestia splagiatowania pracy magisterskiej według sądu może być powodem wznowienia postępowania na podstawie przepisów k.p.a o wznowieniu, a dokładnie art. 145 § 1 pkt 1<sup>42</sup>. Przed nowelą u.p.s.w., która wyprowa-

<sup>40</sup> Sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA.

<sup>41</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 61.

<sup>42</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, CBOSA.

działa ogólne wymagania dotyczące pracy magisterskiej, m.in. jej samodzielny charakter, listę wymogów, jakie musi spełniać praca magisterska, wypracowała judykatura. W cytowanym orzeczeniu ujawnienie okoliczności plagiatu pracy magisterskiej okazało się wystarczające do wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 1.

## Podsumowanie

### **1. Konflikt na tle autonomii szkół wyższych oraz praw studenta**

Zasada autonomii szkolnictwa wyższego, wynikająca z art. 70 Konstytucji RP, nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom, jak np. w art. 207 u.p.s.w., co stwierdził TK w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r.<sup>43</sup> Zasada ta musi być interpretowana łącznie w całości dyspozycji tego artykułu, a nie jedynie w wydzielonej ustępem części. Zapewnienie sądowej kontroli decyzji wewnątrzzakładowych wpływa pozytywnie na realizowanie prawa do nauki.

### **2. Ocena orzecznictwa i zmian, które dokonują się w kierunku uznawania dopuszczalności sądowo-administracyjnej kontroli decyzji Komisji**

Niewątpliwie kierunek szerszej ochrony praw studenta, wynikający z coraz bardziej liberalnego podejścia doktryny do kwestii kontroli sądowo-administracyjnej decyzji wydawanych w toku postępowań o nadaniu tytułu zawodowego i zakresie tej kontroli, należy oceniać pozytywnie. Wszelkie ograniczanie konstytucyjnego prawa do sądu muszą być interpretowane ściśle i nie mogą ulegać wykładni rozszerzającej. Niestety, orzeczenia na przestrzeni kilku ostatnich lat nieraz odbierały to prawo na podstawie konstrukcji prawnych będących dziełem doktryny, a niemających oparcia w przepisach prawa – często wręcz stojących z nim w sprzeczności. Mimo pewnych niespójności w orzecznictwie wydaje się, że kwestia sądowej kontroli rozstrzygnięć nie będzie w przyszłości sprawiać problemów. Należy jednak również krytycznie odnieść się do linii orzeczniczej ograniczającej do minimum stosowanie procedury administracyjnej. Takie podejście również nie ma oparcia w przepisach, jest sprzeczne

<sup>43</sup> Sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

z ustaleniami doktryny w tym zakresie, a także z orzecznictwem TK. Postulaty *de lege ferenda*, które mogłyby rozwiązać wątpliwości, które nasuwają się przy analizie zagadnień związanych z postępowaniem przed Komisjami, to przede wszystkim dokładniejsze sprecyzowanie zakresu kontroli, a także bardziej klarowne wyjaśnienie pojęcia odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. przez wyróżnienie wyłączeń i modyfikacji.



**DR PAWEŁ SADOWSKI**

(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

## **Zmiana wyniku egzaminu maturalnego jako przesłanka wznowienia postępowania rekrutacyjnego na tle orzecznictwa**

Przepisy u.p.s.w. w art. 169 regulują tryb postępowania rekrutacyjnego kandydatów na studia wyższe. Nie budzi żadnych wątpliwości, iż takie postępowanie jest sprawą administracyjną podlegającą – stosowanym odpowiednio, a nie wprost – unormowaniom i regulom k.p.a. Wszakże przepis art. 207 ust. 1 u.p.s.w. stanowi, iż do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 oraz art. 196 ust. 3, podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., a także uregulowania przewidujące możliwość zaskarżania takich decyzji do sądu administracyjnego. W sądownictwie administracyjnym akcentuje się, iż odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., o którym mowa w art. 207 u.p.s.w., polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia spraw i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony<sup>1</sup>, jednak przy uwzględnieniu specyfiki szkoły wyższej. Ten nakaz rozumieć należy tak, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie przepisów k.p.a., powinny mieć zastosowanie do adresata decyzji podjętych przez odpowiednie organy uczelni. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza również, iż pewne jego regulacje znajdą zastosowanie wprost, inne z pewnymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne z uwagi na specyfikę podmiotu, jakim jest uczelnia publiczna, nie będą miały zastosowania przed tym

---

<sup>1</sup> Tak wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 364/11, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1304/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1657/06, CBOSA; wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258; wyrok TK z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK-A 2009, z. 7, poz. 113.

organem, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 u.p.s.w.<sup>2</sup> Przesądza ono o szczególnym charakterze postępowania przed organami szkoły wyższej i o dopuszczalności jedynie pewnych odstępstw od uregulowanych w k.p.a. zasad. Należy zaakcentować, że to ewentualne odstępstwa dotyczą jedynie kwestii związanych z realizacją trybu i zasad postępowania wynikających wyraźnie z przepisów ustawy, a organy nie mogą w sposób dowolny stosować ogólnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne<sup>3</sup>.

Rozważając tę kwestię, należy mieć na uwadze, że każda szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym. To jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych, uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Istotę władztwa zakładowego stanowi więc zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu<sup>4</sup>. Niemniej jednak uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w samej u.p.s.w. Taka jej pozycja powoduje, iż to odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. ma zapewnić tylko minimum niezbędne do załatwienia sprawy i zachowania uprawnień strony, ale przy uwzględnieniu specyfiki szkoły wyższej<sup>5</sup>.

Reguły te odnoszą się zatem nie tylko do procedur działania odpowiednich organów uczelni wyższej w procesie przyjmowania kandydatów na studia, lecz także do treści wydawanych przez nie decyzji administracyjnych czy też możliwości ich wzruszania w trybie zwykłym i nadzwyczajnym. Daje to zainteresowanemu, stronie postępowania rekrutacyjnego, możliwość ochrony jego praw w toku postępowania administracyjnego lub też sądowno-administracyjnego.

<sup>2</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 944/13, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt II SA/Po 313/13, CBOSA.

<sup>3</sup> Orzecznictwo akcentuje to od dawna w wielu orzeczeniach: por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 231/10, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 891/09, CBOSA.

<sup>4</sup> Tak wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1597/13, CBOSA.

<sup>5</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 201/13, CBOSA.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że ewentualna ocena prawidłowości procesu rekrutacyjnego będzie odbywała się w szczególności na podstawie treści wydanej decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia na studia wyższe. Należy zauważyć, że ocenie takiej będzie podlegał proces decyzyjny oraz rozstrzygnięcie jako jego efekt. Wszystkie zatem unormowania odnoszące się do treści decyzji administracyjnej, jak przewiduje w szczególności art. 107 k.p.a., będą w tej kwestii aktualne. Decyzje o przyjęciu lub odmowie przyjęcia na studia akademickie są jednolicie uznawane za indywidualne akty administracyjne<sup>6</sup>. Nie powinno budzić wątpliwości, iż ocenie organów w toku postępowania administracyjnego lub też sądu, po ewentualnym zaskarżeniu decyzji ostatecznej, nie będzie podlegać jedynie osnowa, ale decyzja jako całość, łącznie z uzasadnieniem. Tym samym więc, jeśli treść uzasadnienia nie pozwalałaby na poznanie motywów, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy, uzasadnienie takie skutkować będzie wadliwością decyzji z tego powodu, że nie poddaje się ona kontroli, ale również, że ocena jej legalności nie będzie możliwa. Z istoty pojmowania procesu rekrutacyjnego na studia wyższe jako rodzaju postępowania administracyjnego wynikać będzie, że zwłaszcza osoba, której odmówiono przyjęcia na studia, powinna mieć jasność co do kryteriów kwalifikacji, które decydują o możliwości przyjęcia na dany kierunek<sup>7</sup>. Istotne jest jednak, iż pomimo że decyzje organów uczelni w kontekście wyrażonej w art. 77 ust. 5 Konstytucji RP zasady autonomii szkół wyższych nie muszą spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu administracji publicznej, to jednak skoro zostały poddane kontroli pod względem zgodności z prawem prowadzonej przez sąd administracyjny, muszą spełniać przynajmniej podstawowe wymogi umożliwiające przeprowadzenie tej kontroli<sup>8</sup>. Przy tym jednak ewentualnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają jedynie akty zakładowe zewnętrzne, czyli rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta, a przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawią-

<sup>6</sup> Tak także wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1657/06, CBOSA.

<sup>7</sup> Takie stanowisko akcentuje aktualne sądownictwo administracyjne: por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 408/07, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 867/08, CBOSA.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 661/12, CBOSA.



zania, przekształceniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego, a więc zmieniające jego status prawny, ponieważ są one podejmowane w drodze decyzji administracyjnej<sup>9</sup>.

Jakiegokolwiek odrębności od wymagań procedury administracyjnej uzasadnione szczególnymi postanowieniami u.p.s.w. nie mogą naruszać kardynalnych zasad postępowania administracyjnego, które nakazują organom wydawanie decyzji oczekiwanych przez kandydatów na studia i to bez względu na formę złożenia przez nich wniosków o przyjęcie w poczet studentów danego kierunku. Nie ulega wątpliwości, iż nawet postanowienia regulaminów wewnętrznych stosowanych przez uczelnie wyższe, ustalanych na podstawie art. 169 ust. 2 u.p.s.w., nie wyłączają reguł postępowania administracyjnego wskazanych w art. 207 u.p.s.w., a zwłaszcza nie mogą zwalniać organu z obowiązku wydania stosownej decyzji w tym zakresie. Pomimo iż art. 169 ust. 1 u.p.s.w. *in fine* przewiduje ustalenie przez uczelnię warunków rekrutacji, unormowanie to nie może podlegać wykładni rozszerzającej, która prowadziłaby w szczególności do unicestwienia generalnej zasady dotyczącej dostępności do studiów wyższych. W myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* nawet ustanowiony w ust. 9 wyjątek od reguły określonej w ust. 3 nie może prowadzić do zastąpienia wyników egzaminu maturalnego jako podstawy przyjęcia na studia. Swobodę uczelni w ustalaniu dodatkowych warunków rekrutacji można rozumieć jedynie jako możliwość ustalania proceduralnych aspektów rekrutacji w zakresie wysokości opłaty rekrutacyjnej (z pewnymi limitami wynikającymi z przepisów odrębnych), terminów i trybu składania dokumentów lub też formularzy rekrutacyjnych oraz wprowadzania egzaminów w przypadku, kiedy wymaga tego specyfika danego kierunku i kształcenia na nim (np. kierunki takie jak malarstwo, grafika, muzyka, logopedia itp.), nie zaś jako upoważnienie i zaakceptowanie zaostrezenia lub liberalizacji reguł określonych w art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3–7 u.p.s.w. Wynika to w szczególności z regulacji zawartej w art. 169 ust. 4 u.p.s.w., który stanowi, że uczelnia może przeprowadzić dodatkowe egzaminy wstępne, w trybie określonym na podstawie ust. 2, tylko w przypadku konieczności sprawdzenia uzdolnień artystycznych, sprawności

<sup>9</sup> Tak postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1583/12, CBOSA.

fizycznej lub szczególnych predyspozycji do podejmowania studiów na danym kierunku niesprawdzanych w trybie egzaminu maturalnego lub gdy osoba ubiegająca się o przyjęcie na studia posiada świadectwo dojrzałości uzyskane za granicą. Przy tym egzaminy przeprowadzone przez uczelnię nie mogą dotyczyć przedmiotów objętych egzaminem maturalnym.

Z przepisu art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 u.p.s.w. wypływa reguła, iż warunkiem i podstawą przyjęcia na studia jest konkurs świadectw dojrzałości, a zatem, co do zasady, podstawą kwalifikacji są wyniki egzaminu maturalnego. Z kolei unormowanie zawarte w przepisie art. 169 ust. 2 u.p.s.w. upoważnia jedynie senat do określenia warunków i trybu rekrutacji. W przepisach u.p.s.w. nie ma upoważnienia do ustalenia warunków i trybu rekrutacji przez inny organ uczelni. Przy tym podstawę decyzji w przedmiocie przyjęcia na studia mogą stanowić wyłącznie te uchwały senatu, które zostały podane do publicznej wiadomości w terminie określonym w art. 169 ust. 2 u.p.s.w., a zatem nie później niż do dnia 31 maja roku poprzedzającego rok akademicki, którego uchwała dotyczy<sup>10</sup>.

Niemniej jednak, co już wskazano, skoro podstawę stanowią wyniki egzaminów maturalnych, to szkoła wyższa nie ma kompetencji do ich kwestionowania i te wskazane w danym świadectwie wobec kandydata stanowią wyłączną podstawę dokonywania jakichkolwiek przeliczeń kwalifikacyjnych w procesie rekrutacji. Dotyczy to także kandydatów legitymujących się egzaminem zagranicznym, potwierdzonym świadectwem lub innym dokumentem uznanym w Rzeczypospolitej Polskiej za dokument uprawniający do ubiegania się o przyjęcie na studia wyższe zgodnie z art. 93 ust. 3 i 4 u.s.o., egzaminem zagranicznym, jeżeli wynikające z niego uprawnienie do ubiegania się o przyjęcie na studia wyższe zostało potwierdzone w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 93a u.s.o., oraz egzaminem zagranicznym potwierdzonym świadectwem lub innym dokumentem, dyplomem IB lub dyplomem EB, o których mowa w art. 93 ust. 1 u.s.o., oraz wynikami tego egzaminu.

<sup>10</sup> Podkreśla to orzecznictwo – tak wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1042/11, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 683/11, CBOSA.

Zasadniczym problemem, z jakim może spotkać się zarówno organ uczelni działający w ramach procesu rekrutacji, jak i kandydat, jest prawidłowość świadectwa dojrzałości związana nie tylko z wątpliwościami kandydata odnoszącymi się do wyników matury (które to wyniki zainteresowany kwestionuje), lecz także z walorem prawdziwości świadectwa postrzeganego jako dokument urzędowy. Wszakże wynik egzaminu maturalnego wywiera skutek na kilku płaszczyznach, w tym zwłaszcza, jeśli jest pozytywny, przesądza o możliwości podjęcia nauki na poziomie wyższym. Pamiętać w tej kwestii należy, iż zgodnie z art. 169 ust. 8 u.p.s.w. podstawą wzruszenia w trybie zwykłym decyzji komisji rekrutacyjnej może być jedynie wskazanie naruszenia warunków i trybu rekrutacji na studia, a ostateczną decyzję w przedmiocie przyjęcia na studia podejmuje rektor. Przepis ten zawiera zatem normę o charakterze kompetencyjnym kierowaną do organu, a nie do osoby ubiegającej się na studia. Jest to przepis prawa materialnego, na podstawie którego można uchylić decyzję organu I instancji. Zawarta w przepisie art. 169 ust. 8 u.p.s.w. norma ma charakter szczególny, gdyż ogranicza z woli ustawodawcy zakres przedmiotowy, do jakiego mogą być odniesione zarzuty względem decyzji odmawiającej przyjęcia na studia<sup>11</sup>.

W większości przypadków (*de facto* praktycznie poza procedurami z wykorzystaniem egzaminów wstępnych, ale także tu jedynie w części) dane wskazane w świadectwie maturalnym są podstawą dokonania kwalifikacji w procesie rekrutacji i wydania decyzji przez odpowiednie organy uczelni. Jakikolwiek więc błędy, które w konsekwencji stanowią podstawę wydanej decyzji, powinny mieć możliwość sprawdzenia, a co za tym idzie – dawać przesłankę do weryfikacji wadliwej decyzji wydanej na ich podstawie. Dotyczy to zarówno trybu zwykłego, wynikającego z toku instancji w procesie rekrutacji na studia, jak i trybu nadzwyczajnego w przypadku decyzji, którym przysługuje walor ostateczności.

<sup>11</sup> Tak wynika chociażby z orzecznictwa sądowego: por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/OI 770/08, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1351/10, CBOSA.

Stosunkowo łatwym do rozwiązania problemem, niebudzącym wątpliwości i kontrowersji, jest możliwość wzruszenia decyzji rekrutacyjnej (zwłaszcza odmawiającej przyjęcia na studia) w przypadku, gdy wynik egzaminu maturalnego zostanie zmieniony do czasu uzyskania przez taką decyzję waloru ostateczności. Dwuinstancyjność postępowania rekrutacyjnego daje zainteresowanemu podmiotowi, w szczególności kandydatowi na studia, możliwość łatwego i bezproblemowego skorzystania z trybu odwoławczego, który należy dopuścić jako swoistego rodzaju przesłankę odnoszącą się do trybu naruszenia warunków rekrutacji, mimo że niespowodowanych i niezawinionych faktycznie przez organy procesu rekrutacji danej uczelni.

Inna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku, w którym zmiana wyników egzaminu maturalnego nastąpi już po uzyskaniu przez decyzję rekrutacyjną waloru ostateczności. Rodzić to będzie inne niż w przypadku decyzji nieostatecznej konsekwencje. Wszakże jej wzruszenie w postępowaniu rekrutacyjnym będzie możliwe jedynie w trybie nadzwyczajnym.

Należy przypomnieć, iż w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie, a ich uchylenie lub zmiana, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub w ustawach szczególnych. Oznacza to, że organy korzystając z możliwości weryfikacji ostatecznych decyzji, zobowiązane są przy wydawaniu stosownych orzeczeń przestrzegać obowiązujących rygorów prawnych<sup>12</sup>. W przypadku decyzji w przedmiocie odmowy przyjęcia na studia ich wzruszenie w trybie nadzwyczajnym będzie polegało na wykazaniu, iż decyzja taka została podjęta na podstawie dowodów (wyników egzaminu maturalnego), które były wadliwe. Zatem będzie to stanowiło przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., stanowiącym, iż w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanego organowi, który wydał decyzję.

<sup>12</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 2009/13, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1200/13, CBOSA.

Przez „nową okoliczność istotną” dla sprawy, w rozumieniu wskazanego unormowania, należy rozumieć taką okoliczność, która mogła mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy, co oznacza, iż w sprawie zapadłaby decyzja, co do swej istoty odmienna od rozstrzygnięcia dotychczasowego. Chodzi zatem o okoliczności istotne w takim znaczeniu, że ich istnienie lub brak bezpośrednio wpływają na treść rozstrzygnięcia. Okoliczności te muszą więc być prawotwórcze, z punktu widzenia znajdującego zastosowanie w sprawie przepisu prawa materialnego. Nowe okoliczności faktyczne dotyczą tylko tych nowo odkrytych dowodów lub też okoliczności po raz pierwszy zgłoszonych w postępowaniu, a więc takich, o których organ nie wiedział, bez względu na przyczyny braku tej wiedzy. Nowej okoliczności nie stanowi odmienna niż w pierwotnym postępowaniu ocena znanych wówczas temu organowi okoliczności (lub dowodów). W związku z tym abiturient może domagać się rewizji decyzji administracyjnej tylko w przypadku dokonania przez dany organ uczelni wyższej ustalenia wyników postępowania rekrutacyjnego na podstawie zmienionych wyników egzaminu maturalnego<sup>13</sup>. Wykluczyć należy dopuszczalność wzruszenia decyzji rekrutacyjnej w przypadku przeprowadzania egzaminów wstępnych niemających związku z wynikami matury. Oczywiście nie należy wykluczać możliwości wzruszenia decyzji rekrutacyjnej, gdy wyniki matury zmieniono w takim stopniu, który w przypadku ich prawidłowego wykazania dawałyby kandydatowi prawo do uczestnictwa w procesie rekrutacji, także w ewentualnym egzaminie wstępnym, a w pierwotnym postępowaniu takiego prawa kandydat nie posiadał.

W każdym jednak przypadku nie można zapominać, iż nowe okoliczności i dowody powinny być istotne. O istotności nowych okoliczności faktycznych i nowych dowodów można mówić tylko wtedy, jeżeli dotyczą one przedmiotu sprawy i mają wpływ na zmianę treści decyzji w kwestiach zasadniczych, co oznacza, że w sprawie mogłaby zapadć decyzja co do istoty odmienna od dotychczasowej<sup>14</sup>. Ponadto ważne jest, by istniały one w dniu wydania decyzji

<sup>13</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2240/13, CBOSA.

<sup>14</sup> Tak wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 437/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2313/13, CBOSA.

oraz nie były znane organowi, który wydał decyzję, a mogą to być okoliczności faktyczne lub nowe dowody zarówno nowo odkryte, jak i po raz pierwszy zgłoszone przez stronę. Nie budzi przy tym wątpliwości, że za „nową okoliczność” lub „nowy dowód” w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. brak określonych dowodów w aktach sprawy. Takie ujęcie „nowych okoliczności” i „nowych dowodów” byłoby zbyt daleko idące. Z uwagi zaś na zasadę trwałości decyzji ostatecznych wynikającą z art. 16 § 1 k.p.a. wykładnia przesłanek wznowieniowych powinna mieć charakter zwięźający<sup>15</sup>. Zatem z oczywistych względów w przypadku ponownego przystąpienia kandydata na studia do egzaminu maturalnego (jego poprawienia na wniosek zainteresowanego) tryb wznowieniowy będzie niedopuszczalny. Wszakże zweryfikowanych wyników egzaminu maturalnego dokonanych poprzez ponowne przystąpienie do matury nie należy traktować jako pojawienia się nowej okoliczności po wydaniu ostatecznej decyzji. W związku z tym wznowienie postępowania na podstawie okoliczności, które miały miejsce po wydaniu decyzji, stanowiłoby rażące naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji<sup>16</sup>.

Weryfikacja wyniku procesu rekrutacji w trybie wznowieniowym dotyczy będzie więc przypadku, w którym kandydat w pierwotnej kwalifikacji podlegał jej na podstawie świadectwa maturalnego, które w drodze ponownego sprawdzenia lub sprostowania błędów (wszakże mogą zdarzyć się oczywiste omyłki pisarskie) zostało zmienione. Jednakże możliwość ta dotyczy wyłącznie wyników matury uzyskanych w toku jednej i tej samej sesji maturalnej, przeprowadzanej w danym roku kalendarzowym z udziałem wszystkich maturzystów. Wszelkiego rodzaju zmiany wyników egzaminu maturalnego dokonywane później w ramach poprawiania matury, związanego z chęcią uzyskania przez daną osobę lepszych wyników, nie będą traktowane jako nowa okoliczność stanowiąca przesłankę wzruszenia wyników procesu rekrutacji na studia w trybie nadzwyczajnym. Pamiętać należy, iż proces rekrutacji często przebiega w określonych terminach i tzw. turach, dzięki czemu uczelnia dokonuje naboru grup kandydatów do wyczerpania limitu miejsc na danym

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 410/13, CBOSA.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 299/13, CBOSA.

kierunku. Dopuszczenie możliwości wzruszania kwalifikacji w następstwie poprawiania wyników matury w nieograniczonym czasie prowadziłoby nie tylko do braku pewności co do ostatecznej liczby studentów na danym kierunku, ale chociażby z uwagi na ochronę praw nabytych – także do ponadnormatywnego zwiększania ich liczby. Nie można w tej kwestii pominąć faktu, iż uczelnie wyższe kształcą studentów na prowadzonych kierunkach w ramach określonych limitów warunkowanych kwotą przyznaną dotacji, która determinuje możliwość nadmiernego rozbudowania liczby studentów. Przekroczenie limitów będzie się wiązało bowiem z ponoszeniem kosztów kształcenia w ramach środków własnych uczelni, nie pochodzących ze źródeł budżetowych. Zaznaczyć należy w tej kwestii, że czasowe ograniczenie zastosowania wzruszenia wyników kwalifikacji w trybie wznowieniowym z uwagi na wystąpienie nowej okoliczności nie powinno być stosowane (oczywiście w rozsądnych granicach) wobec kandydatów, których świadectwa maturalne zostały zmienione z uwagi na występujące w nich błędy lub ponowną ocenę egzaminu maturalnego. Trudno bowiem byłoby zaakceptować pozbawienie ich możliwości podjęcia studiów, skoro wykazane w świadectwie wyniki egzaminu maturalnego były błędne nie z ich winy, a wpłynęły na wykluczenie ze studiowania. Nie ogranicza takiego wniosku o wznowienie postępowania kwalifikacyjnego wobec takich kandydatów nawet fakt zaprzestania działania komisji rekrutacyjnych, skoro decyzję o przyjęciu na studia może podjąć rektor danej szkoły wyższej na zasadach ogólnych.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż w związku z dopuszczeniem odpowiedniego stosowania k.p.a. odnośnie do regulacji u.p.s.w. możliwe jest stosowanie nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji rekrutacyjnych, czyli wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku zmiany wyników egzaminu maturalnego na skutek zrewidowania tych wyników z uwagi na ponowną ocenę matury lub też sprostowania ewentualnych pomyłek w samym świadectwie maturalnym. Zmiana wyników egzaminu maturalnego powinna stanowić nową okoliczność w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego o wznowieniu, która będzie przesłanką wszczęcia postępowania nadzwyczajnego i wydania nowej decyzji merytorycznej po ustaleniu

zasadności złożenia wniosku przez kandydata na studia, który ma interes prawny w zmianie decyzji wydanej przez komisję rekrutacyjną uczelni wyższej. Zastosowanie tego trybu pozwala tym samym na możliwość weryfikacji w szczególności decyzji negatywnych i podjęcia studiów wyższych przez kandydata, który w procesie rekrutacji uzyskał niewystarczającą liczbę punktów do zakwalifikowania, a następnie do przyjęcia na studia.





**DR HAB. ZBIGNIEW R. KMIECIK, PROF. NADZW.**  
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

## **Charakter prawny rozstrzygnięć organów szkół wyższych podejmowanych w sprawach studenckich**

### **I. Stanowisko doktryny i orzecznictwa**

Jeszcze przed utworzeniem NSA podejmowany był w piśmiennictwie problem stosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do aktów zakładowych (w tym zwłaszcza aktów wydawanych przez organy szkół wyższych) wobec braku w tym zakresie wyraźnych regulacji prawnych. Za reprezentatywny można uznać pogląd, w myśl którego punktem wyjścia przy ocenie stosowania przepisów k.p.a. wobec aktów zakładowych powinno być odróżnienie aktów zakładowych wewnętrznych i zewnętrznych, przy czym tylko te ostatnie mogą przybierać formę decyzji administracyjnych podlegających reżimowi k.p.a. Decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. mogą być tylko akty zakładowe przesądzające o przyjęciu w poczet użytkowników zakładu lub wykluczeniu z grona jego członków, a zatem akty wywierające skutki prawne na zewnątrz zakładu. Natomiast aktem administracyjnym wewnątrzzakładowym, niemającym cech decyzji administracyjnej, będzie jednostronne działanie prawne organu zakładu, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, niestanowiące o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu tego stosunku<sup>1</sup>.

Tropem teoretycznej klasyfikacji aktów zakładowych na akty wewnętrzne i zewnętrzne poszło orzecznictwo NSA i SN.

Jako akty zewnętrzne, a co za tym idzie – akty mające cechy decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., potraktowano w szczególności: decyzję odmawiającą przyjęcia na studia wyższe<sup>2</sup>; decyzję o skreśleniu z listy stu-

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra M. Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 119; idem, *Zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w szkołach wyższych*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 7 i nn.

<sup>2</sup> Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1982 r., sygn. akt II SA 532/82, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20.

dentów<sup>3</sup>; rozstrzygnięcie stwierdzające złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiające o nadaniu tytułu magistra<sup>4</sup>; decyzję wydaną po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o nadaniu tytułu zawodowego magistra<sup>5</sup>.

Do aktów administracyjnych wewnętrznych, niemających cech decyzji administracyjnych, zaliczono zwłaszcza: zgodę dziekana wydziału na podjęcie dodatkowych studiów na innym kierunku tej samej bądź innej uczelni<sup>6</sup>; odmowę udzielenia przez organy szkoły wyższej urlopu dziekańskiego studentowi<sup>7</sup>; przyznanie, nieprzyznanie lub cofnięcie stypendium socjalnego studentowi<sup>8</sup>. Do zdarzeń niepodlegających reżimowi k.p.a. zaliczono także ocenę egzaminatora, będącą jego wyłącznym atrybutem<sup>9</sup>.

## II. Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r.

Koncepcje wypracowane wcześniej w orzecznictwie zostały przyjęte w nowszym ustawodawstwie dotyczącym szkolnictwa wyższego. (Ani ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki<sup>10</sup>, ani ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym<sup>11</sup> nie określały, jakie rozstrzygnięcia podejmowane przez organy szkół wyższych są decyzjami administracyjnymi, do wydawania których należy stosować przepisy obowiązującego wówczas rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.<sup>12</sup>).

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>13</sup> w swym pierwotnym brzmieniu stanowiła w art. 161, że: „Do decyzji podjętych przez organ uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, a także w sprawach

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1985 r., sygn. akt SA/Gd 577/85, „Gazeta Prawnicza” 1986, nr 15.

<sup>4</sup> Tak np. postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1992 r., sygn. akt SAB/Po 41/91, OSP 1994, nr 4, poz. 69; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. akt I SA 661/98, niepubl.; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82, OSPiKA 1983, nr 11, poz. 248.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. akt I SA 625/99, PiP 2002, z. 2, s. 115.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1987 r., sygn. akt SA/Wr 227/87, OSP 1990, nr 11–12, poz. 395.

<sup>7</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., sygn. akt SA/Kr 368/90, OSP 1992, nr 2, poz. 26.

<sup>8</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 1987 r., sygn. akt I SA 448/87, OSPiKA 1988, nr 10, poz. 223.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., sygn. akt I SA 1636/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 176.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1956 r. Nr 45, poz. 205.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. Nr 32, poz. 191.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.

nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. 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”. Decyzje, o których mowa w powołanych przepisach, to: decyzja rektora o nieprzyjęciu na studia osoby ubiegającej się o to, decyzja rektora o skreśleniu z listy studentów, decyzja ministra w sprawie rejestracji uczelnianej organizacji studenckiej i decyzja senatu uczelni o rozwiązaniu takiej organizacji. Po nowelizacji dokonanej w 2001 r. art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym nie wyliczał już rozstrzygnięć podejmowanych przez organy uczelni, które podlegają kontroli NSA, tylko stanowił ogólnie, że „do decyzji podjętych przez organ uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisy o zaskarżaniu decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego”<sup>14</sup>. Nowela zrównała zatem katalog decyzji podejmowanych przez organy uczelni, które podlegają kontroli sądowej, z katalogiem decyzji organów uczelni, których wydawanie podlega reżimowi k.p.a. W przeciwieństwie do ustawy o szkolnictwie wyższym z 1982 r., która rozstrzygnięcia władz uczelni, do jakich stosuje się przepisy k.p.a. o odwołaniu i o zaskarżaniu do sądu administracyjnego, wyliczała enumeratywnie, ustawa z 1990 r. po nowelizacji określiła katalog takich rozstrzygnięć metodą klauzuli generalnej.

Czy oznacza to jednak, że poddała reżimowi k.p.a. i kontroli sądowo-administracyjnej wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane przez organy uczelni „w indywidualnych sprawach studenckich, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego”? Niekoniecznie. Można bowiem zastanawiać się, w jakim znaczeniu

<sup>14</sup> Zmieniony na mocy art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 924).

ustawodawca użył terminu „decyzja”, określając akty organów uczelni, co do których wprowadził obowiązek stosowania przepisów k.p.a. i dopuszczalność drogi sądowej. Czy słowo „decyzja” oznacza tu każde oświadczenie woli, czy też wyłącznie decyzję administracyjną, czyli akt administracyjny zewnętrzny? Można sądzić, że zmiana wprowadzona ustawą z 1990 r., polegająca na zastąpieniu uprzedniej enumeracji pozytywnej klauzulą generalną, ma charakter jedynie „ilościowy”, nie zaś „jakościowy”. Poszerza więc katalog decyzji organów uczelni, do których stosuje się przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżalności do sądu administracyjnego, ale nie przewiduje stosowania tych procedur względem rozstrzygnięć organów szkół wyższych niebędących decyzjami administracyjnymi.

### III. Obowiązujące prawo o szkolnictwie wyższym

Również regulujący tę problematykę przepis art. 207 obecnie obowiązującej u.p.s.w. dopuszcza możliwość różnej interpretacji, a co za tym idzie – różnych wniosków co do przedmiotowego zakresu jego obowiązywania. Stanowi on, że: „Do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 [tj. decyzji w sprawach przyjęcia na studia] oraz art. 196 ust. 3 [tj. decyzji w sprawach przyjęcia na studia doktoranckie], decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego”.

Aktualne pozostaje pytanie, czy słowo „decyzja” użyte jest w znaczeniu rozstrzygnięcia przez organ uczelni określonej sprawy (kwestii), która może wynikać podczas przebiegu studiów w odniesieniu do studenta (potencjalnego studenta lub absolwenta), czy też w znaczeniu decyzji administracyjnej jako spełniającej określone warunki i posiadającej określone cechy formy działania administracji. Problemu tego nie rozstrzyga też stanowisko TK, który

w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 2000 r.<sup>15</sup> stwierdził, że przez art. 161 uprzednio obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym ustawodawca wprowadził zasadę, że do wszelkich decyzji wydanych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Dodał jedynie, że zasada ta nie może odnosić się do zdarzeń cywilnoprawnych, natomiast nie sprecyzował, czy chodzi o decyzje w rozumieniu k.p.a., czy też o decyzje w znaczeniu potocznym.

W porównaniu z poprzednią ustawą o szkolnictwie wyższym jest jednak pewna różnica w sposobie unormowania omawianej kwestii, która zdaje się przemawiać za tym, iż słowo „decyzja” w rozważanym kontekście zostało użyte w znaczeniu decyzji administracyjnej, a nie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Mianowicie w art. 207 ust. 4 u.p.s.w. ustawodawca dodał, że przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego stosuje się także do decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną. Gdyby zwrot „decyzje wydawane w indywidualnych sprawach” użyty w ust. 1 pojmować szeroko, tj. jako wszelkie rozstrzygnięcia załatwiające indywidualną sprawę studenta bądź doktoranta (a zatem również akty wewnętrzzakładowe), wówczas przepis zawarty w ust. 4 byłby zbędny. Decyzje wymienione w tym przepisie (czyli decyzje podejmowane przez komisje stypendialne) zawierałyby się bowiem w pojęciu „decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów” (wymienionych w ust. 1). Skoro zaś rozstrzygnięcia wymienione w ust. 4 nie mieszczą się wśród tych wymienionych w ust. 1, lecz stanowią ich uzupełnienie, to znaczy, że w ust. 1 jest mowa tylko o decyzjach administracyjnych w ścisłym (prawniczym) tego słowa znaczeniu, tzn. tylko o aktach zewnętrznych.

Gwoli rzetelności należy jednak zauważyć, że dopuszczalna jest także inna interpretacja art. 207 ust. 4. Można mianowicie przyjąć, że rozstrzygnięcia wymienione w tym przepisie nie mieszczą się wśród rozstrzygnięć wymienionych w ust. 1 z tego względu, że nie są one wydawane przez organy uczelni *sensu stricto*, tylko przez komisje stypendialne, a nie z tego względu, że nie są decyzjami administracyjnymi. Przyjęcie takiego założenia, w przeciwieństwie do

<sup>15</sup> Sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

wyżej zaprezentowanego, nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że termin „decyzja” użyty w ust. 1 oznacza każde rozstrzygnięcie załatwiające indywidualną sprawę studenta bądź doktoranta, a zatem również akty wewnątrzakładowe. Również samo sformułowanie „decyzje podjęte przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów” przemawia za interpretacją, w myśl której chodzi o wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia, a nie tylko decyzje administracyjne, ponieważ „indywidualność” rozstrzyganej sprawy należy, jak wiadomo, do cech konstytutywnych decyzji, wyróżniających je spośród innych aktów podejmowanych przez organy administracji. Gdyby zatem ustawodawca, mówiąc w ust. 1 o decyzjach organów uczelni, miał na myśli tylko decyzje administracyjne *sensu stricto* (czyli określone formy działania administracji), to użycie przymiotnika „indywidualny” dla określenia spraw, w których decyzje te są wydawane, byłoby zbędne.

Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., w rozumieniu art. 207 u.p.s.w., polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej niezbędnej do załatwienia sprawy i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony, jednak przy uwzględnieniu specyfiki szkoły wyższej. Nakaz ten należy rozumieć tak, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie przepisów k.p.a., powinny mieć zastosowanie także do adresatów decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, iż niektóre jego regulacje znajdują zastosowanie wprost, inne – z koniecznymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne, z uwagi na specyfikę podmiotu, jakim jest uczelnia publiczna – nie będą miały zastosowania przed tym organem, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 u.p.s.w.<sup>16</sup> WSA w Krakowie w wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r.<sup>17</sup> stwierdził, że: „Choć decyzje organów uczelni w kontekście wyrażonej w art. 77 ust. 5 Konstytucji RP zasady autonomii szkół wyższych

<sup>16</sup> Tak m.in. wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 201/13, LEX nr 1328687; z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 944/13, LEX nr 1458120.

<sup>17</sup> Sygn. akt III SA/Kr 661/12, LEX nr 1274784.

nie muszą spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu administracji publicznej, to jednak skoro zostały poddane kontroli pod względem zgodności z prawem prowadzonej przez sąd administracyjny, muszą spełniać przynajmniej podstawowe wymogi umożliwiające przeprowadzenie tej kontroli”.

#### IV. Przyznanie lub cofnięcie stypendium

Charakter prawny (a co za tym idzie, podległość reżimowi k.p.a. oraz możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego) aktów organów uczelni dotyczących przyznania, nieprzyznania lub cofnięcia stypendium socjalnego lub naukowego budził największe kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie.

W postanowieniu z dnia 16 kwietnia 1987 r.<sup>18</sup> NSA orzekł, że tego rodzaju akty prawne są przejawem władztwa zakładowego i stosunków zakładowych w uczelni, a nie decyzjami w rozumieniu k.p.a. Orzeczenie to spotkało się z krytyczną reakcją ze strony J. Homplewicza<sup>19</sup>. Z kolei w postanowieniu z dnia 5 stycznia 2001 r.<sup>20</sup> SN uznał, że rozstrzygnięcie organu szkoły wyższej w przedmiocie stypendium za wyniki w nauce jest decyzją administracyjną, do której stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. i która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Aprobatę wobec tego stanowiska wyraził Z. Kmiecik<sup>21</sup>, dezaprobatę Z. R. Kmiecik<sup>22</sup>. Zdaniem J. Homplewicza w ocenie charakteru prawnego analizowanych aktów najistotniejszą okolicznością jest to, że zasady przyznawania stypendiów studentom szkół wyższych zostały szczegółowo uregulowane w drodze odrębnego rozporządzenia, a więc w przepisach powszechnie obowiązujących, w sposób bez reszty wiążący wszystkie władze tych szkół. Fakt ten powoduje, że rozstrzygnięcie organu uczelni w sprawie przyznania lub cofnięcia stypendium studentowi przestaje być aktem wewnętrznym organu uczelni, a staje się aktem stosowania rozporządzenia, i to rozstrzygającym konstytutywnie o pewnych uprawnieniach studenta. Obecnie spór o charakter aktów organów uczelni dotyczących tej kwestii jest

<sup>18</sup> Sygn. akt I SA 448/87, OSPIKA 1988, nr 10, poz. 223.

<sup>19</sup> OSPIKA 1988, nr 10, s. 462 i nn.

<sup>20</sup> Sygn. akt III RN 45/00, OSP 2002, nr 2, poz. 28.

<sup>21</sup> Zob. głosę do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 45/00, OSP 2002, nr 2, s. 111 i nn.

<sup>22</sup> Zob. głosę do tego samego postanowienia SN, PiP 2002, z. 10, s. 107 i nn.



już bezprzedmiotowy, gdyż – jak wspomniano – u.p.s.w. wyraźnie, *expressis verbis* stanowi o konieczności stosowania przy ich wydawaniu przepisów k.p.a. oraz o dopuszczalności ich zaskarżenia do sądu administracyjnego.

O ile dopuszczalność zaskarżania rozstrzygnięć dotyczących stypendiów na drodze postępowania instancyjnego i sądownoadministracyjnego nie budzi obecnie wątpliwości wobec wyraźnego unormowania tej kwestii w u.p.s.w., o tyle przedmiotem kontrowersji w orzecznictwie sądowym jest kwestia podstawy prawnej orzekania w takich sprawach w przypadku, gdy po wszczęciu postępowania, a przed jego zakończeniem rozstrzygnięciem ostatecznym, zmieniły się przepisy ustalające warunki przyznawania stypendiów.

W wyroku z dnia 18 października 2007 r.<sup>23</sup> WSA w Szczecinie orzekł, że: „godzi w konstytucyjne zasady państwa prawnego i praworządności takie prowadzenie postępowania administracyjnego, które w wyniku popełnionych przez organy orzekające błędów i naruszeń prawa, prowadzi do zastosowania przepisów wprawdzie obowiązujących w dacie orzekania, ale nie obowiązujących przy pierwotnym rozpatrywaniu sprawy, a które to przepisy przewidują inne – surowsze – warunki uzyskania świadczenia (stypendium)”. Natomiast WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 23 października 2012 r.<sup>24</sup> stwierdził, że: „Z uwagi na art. 207 ust. 1 p.sz.w., komisja stypendialna i odwoławcza komisja stypendialna powinny się stosować do ogólnej zasady postępowania administracyjnego – orzekania według stanu prawnego i stanu faktycznego istniejącego w momencie podejmowania decyzji. Jeżeli regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów nie precyzuje, z jakiej daty należy uwzględnić liczbę studentów w celu obliczeniu 10% progu – fakt ten winien być zbadany zgodnie z powołaną ogólną zasadą postępowania administracyjnego, tj. według stanu na dzień wydania decyzji”.

Na aprobatę zasługuje drugie z wymienionych stanowisk. W przypadku zmiany przepisów materialnoprawnych po wszczęciu postępowania organ orzekający w I instancji lub organ odwoławczy powinien postąpić zgodnie z regulacjami zawartymi w przepisach przejściowych nowych aktów prawnych.

<sup>23</sup> Sygn. akt II SA/Sz 349/07, LEX nr 418999.

<sup>24</sup> Sygn. akt II SA/Bd 481/12, LEX nr 1248561.

Na ogół do spraw wszczętych pod rządami dawnego aktu normatywnego i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowego aktu przepisy przejściowe nakazują stosować przepisy dotychczasowe.

Jeżeli nie przewidziano przepisów przejściowych, należy w przypadku decyzji konstytutywnych (a taką jest decyzja w sprawie przyznania stypendium) stosować przepisy nowe<sup>25</sup>. Jeżeli nowy akt nie zmienia, lecz uchyla przepisy obowiązujące w chwili wszczęcia postępowania, organ orzekający w I instancji powinien umorzyć postępowanie, a organ odwoławczy powinien uchylić decyzję organu I instancji i umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe<sup>26</sup>.

Niekiedy, zwłaszcza w przypadkach, gdy mamy do czynienia z zastąpieniem dotychczasowej ustawy nową, a nie z jej nowelizacją (a tym samym z likwidacją dotychczasowego przepisu), mogą powstać wątpliwości co do tego, czy norma prawna, na podstawie której wszczęto postępowanie albo wydano decyzję w I instancji, nadal istnieje, tyle że w zmienionej postaci, czy też została zniesiona. Jeśli zaś została tylko zmieniona, należy rozważyć, czy zmiana ta nie narusza tożsamości sprawy będącej przedmiotem postępowania i nie pociąga za sobą wynikających stąd konsekwencji dla bytu trwającego postępowania. Wydaje się, że stan prawny należy uwzględniać w ocenie tożsamości sprawy tylko w tej części, w której opisuje on istotę stosunku administracyjno-prawnego. Zmiana przesłanek powstania (ustania) albo przyznania (cofnięcia) bądź nałożenia (zniesienia) uprawnienia lub obowiązku, jak również zmiana elementów wyznaczających zakres tego uprawnienia lub obowiązku nie mają wpływu na tożsamość sprawy administracyjnej.

## V. Czesne

Przedmiotem wątpliwości wyrażanych w piśmiennictwie i judykaturze jest także charakter prawny rozstrzygnięć wydawanych przez organy uczelni w sprawach zwolnienia od uiszczenia opłaty za zajęcia dydaktyczne (tzw. czesnego) albo zwrotu takiej opłaty. W tym przypadku jako możliwe do przyjęcia rozważano aż trzy warianty: 1) traktowanie takich rozstrzygnięć jako decyzji

<sup>25</sup> Por. wyrok NSA z dnia 28 września 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 926/98, OSP 2000, nr 5, poz. 83.

<sup>26</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1983 r., sygn. akt II SA 163/82, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1985, nr 3, s. 47.

administracyjnych, do których stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego; 2) traktowanie takich rozstrzygnięć jako aktów wewnątrzzakładowych, niepodlegających regulacji kodeksowej ani kontroli sądowej; 3) traktowanie takich rozstrzygnięć jako cywilnoprawnych oświadczeń woli, których konsekwencje w postaci ewentualnych sporów powinny być rozpatrywane przez sądy powszechne.

Zdaniem L. Żukowskiego rozstrzygnięcie organu szkoły wyższej dotyczące odmowy zwolnienia lub zwolnienia od obowiązku wniesienia opłaty za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych jest jedynie wewnętrznym aktem zakładowym rektora państwowej szkoły wyższej i może on stanowić najwyżej przesłankę do wydania aktu zewnętrznego, mającego już atrybuty zaskarżalnej do sądu administracyjnego decyzji administracyjnej (chodzi o ewentualną decyzję o skreśleniu z listy studentów)<sup>27</sup>.

SN wyraził pogląd, że stosunek prawny łączący ucznia ze szkołą niepubliczną (podstawową czy średnią) ma w sobie elementy administracyjnoprawne (w zakresie przymusu szkolnego, wydalenia ucznia) oraz elementy cywilnoprawne (w zakresie umowy nienazwanej o kształcenie)<sup>28</sup>. Przenosząc ten pogląd na grunt relacji student – szkoła wyższa, można by uznać, że w sprawach kosztów kształcenia i odpowiedzialności z tytułu naruszeń postanowień umów o kształcenie spory między studentami a uczelniami niepublicznymi powinny rozstrzygać sądy powszechne, natomiast zwolnienie od opłaty powinno nastąpić w drodze oświadczenia woli wierzyciela (art. 60 i 61 k.c.), po zasięgnięciu opinii uczelnianego organu samorządu studenckiego. Skoro właściwe dla rozstrzygnięcia sporów w zakresie kosztów odpłatnego kształcenia małoletnich właściwe są sądy powszechne (art. 2 § 1 k.p.c.), to brak jest podstaw prawnych, by w tym zakresie różnicować ochronę interesów studentów uczelni publicznych i niepublicznych.

Również WSA w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 lipca 2008 r.<sup>29</sup> stwierdził, że w aspekcie świadczenia usług dydaktycznych i związanej

<sup>27</sup> L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 499/99*, OSP 2000, nr 12, s. 615.

<sup>28</sup> Uchwała SN z dnia 21 lipca 1992 r., sygn. akt III CZP 84/92, OSNAPiUS 1993, nr 1–2, poz. 15.

<sup>29</sup> Sygn. akt II SA/Bk 320/08, ZNSA 2009, nr 1, poz. 125; LEX nr 479567.

z tym odpłatności studenta z uczelnią łączy swoisty stosunek cywilnoprawny o charakterze zobowiązaniowym (posiadający pewne elementy administracyjnoprawne) w zakresie umowy nienazwanej o kształcenie, charakteryzujący się tym, że strony są wobec siebie równorzędne, a ich świadczenia ekwiwalentne. Ewentualne roszczenia z tytułu wykonania takiej umowy i skutki ich niewykonania nie mogą być oceniane w drodze władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej i powinny być finalizowane poprzez oświadczenia woli obu stron tej umowy bądź – w przypadku braku takiej zgody – przez orzeczenie sądu powszechnego. Dla wzmocnienia zajętogo stanowiska sąd stwierdził, że w konkretnej, rozpatrywanej przez niego sprawie roszczenie studenta o zwrot czesnego nie znajduje podstaw prawnych ani w przepisach powszechnie obowiązujących, ani w statutach i regulaminach zakładowych, gdyż uchwalone przez senat uczelni przepisy przewidują zwrot opłaty jedynie w razie rezygnacji ze studiów, tymczasem student domagał się zwrotu z tego powodu, że nie przystąpił do sesji egzaminacyjnej. Rozumowanie to jest obarczone błędem. Skoro bowiem regulamin studiów przewiduje instytucję zwrotu czesnego, to znaczy, że roszczenie studenta miało podstawę prawną. Zachodził jedynie brak podstaw faktycznych do uwzględnienia jego roszczenia, a taka okoliczność uzasadnia podjęcie rozstrzygnięcia odmownego, nie zaś odmowę podjęcia jakiegokolwiek rozstrzygnięcia (odmowę merytorycznego rozpatrzenia sprawy) i skierowanie sprawy na drogę postępowania cywilnego.

NSA w uchwale składu 7 sędziów z dnia 13 października 2003 r.<sup>30</sup> słusznie zakwestionował takie stanowisko, podnosząc, że skoro przyjęcie w poczet użytkowników zakładu publicznego, jakim jest uniwersytet, następuje w drodze decyzji administracyjnej, a wykonanie tej decyzji ze strony użytkownika zakładu, czyli studenta, będzie polegało m.in. na uiszczaniu stosownych opłat na zasadach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących, jak i wydanych na ich podstawie przepisów wewnątrzzakładowych, to konsekwentnie należy przyjąć, że również kontrola aktów dotyczących takich opłat nie może przebiegać na drodze postępowania cywilnego. Wniosek o przyjęcie na

<sup>30</sup> Sygn. akt OPS 5/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 9; „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2003, nr 12; LEX nr 82226.

studia jest bowiem równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danej uczelni, a wynikającemu z przepisów zawartych w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych. W konsekwencji sąd trafnie uznał, że rozstrzygnięcie w sprawie opłat za zajęcia dydaktyczne w uczelni państwowej jest indywidualnym aktem władztwa zakładowego. Nie rozstrzygając, czy jest to akt wewnętrzny, czy zewnętrzny, sąd przyjął, że stosuje się do niego odpowiednio przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego, gdyż taka jest wola ustawodawcy. Uzasadnienie to budzi wątpliwości, gdyż, jak wspomniano wcześniej, przepis u.p.s.w. (a wcześniej ustawy o szkolnictwie wyższym) nakazujący stosować przepisy k.p.a. i p.p.s.a.<sup>31</sup> do decyzji podejmowanych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich można interpretować dwojako. Powracamy zatem do punktu wyjścia, a więc do pytania, czy używając terminu „decyzja”, ustawodawca miał na myśli rozstrzygnięcie sprawy, czy decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a.

## VI. Decyzja w rozumieniu prawa o szkolnictwie wyższym

W powyższej kwestii należy podzielić stanowisko wyrażone przez NSA w postanowieniu z dnia 18 września 2012 r.<sup>32</sup>, zgodnie z którym: „Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają jedynie akty zakładowe zewnętrzne, czyli rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta, a przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształceniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego, a więc zmieniające jego status prawny, ponieważ są one podejmowane w drodze decyzji administracyjnej”.

Warto przytoczyć obszerny fragment uzasadnienia tego orzeczenia, ze względu na jego wyjątkowo wysoki poziom merytoryczny, wartość przedstawionych argumentów oraz – co nieczęsto się zdarza – wewnętrzną spójność i logiczność rozumowania. W uzasadnieniu sąd stwierdził m.in.:

„Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 207 ust. 1 Pszw ogólnym zwrotem »w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów« mogłoby, bez jednoczesnego uwzględnienia specyfiki uczelni wyższej jako zakładu

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

<sup>32</sup> Sygn. akt I OSK 1583/12, LEX nr 1282161.

administracyjnego z zagwarantowaną ustawowo autonomią oznaczać, że w zasadzie każda sprawa konkretnego studenta rozpatrywana przez organ uczelni wymagałaby odpowiedniego stosowania k.p.a. Dotyczyłoby to zatem także zdarzeń [...], które zostały zaliczone w orzecznictwie do zdarzeń nie podlegających regulacji przepisów k.p.a. [...]. Tak jednak nie jest, albowiem judykatura mając na uwadze specyfikę uczelni wyższej jako zakładu administracyjnego i jej autonomię dokonała podziału rozstrzygnięć organów uczelni na akty zakładowe zewnętrzne (rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta, przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształcaniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego i podlegające w związku z tym reżimowi k.p.a.) oraz akty zakładowe wewnętrzne (rozstrzygnięcia związane z tokiem studiów i procesem dydaktycznym, dotyczące jednostronnego działania organów uczelni skierowane na wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków, które nie wpływają na sam byt tego stosunku, w związku z czym nie podlegające przepisom k.p.a.).

Z powyższego wynika, że z indywidualną sprawą studenta w rozumieniu art. 207 ust. 1 Pszw, do której należy stosować odpowiednio przepisy k.p.a. będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie organu uczelni będzie dotyczyło sfery praw i obowiązków studenta oraz będzie wywierać bezpośredni skutek na zewnątrz powodując nawiązanie, odmowę nawiązania, przekształcanie bądź rozwiązanie stosunku zakładowego. [...] właśnie ten skutek tak naprawdę odróżnia akt zakładowy zewnętrzny od wewnętrznego. [...] do uznania danego rozstrzygnięcia za akt zakładowy zewnętrzny wymagane jest aby rozstrzygnięcie to miało znaczenie dla praw i obowiązków studenta i wywierało bezpośredni skutek na zewnątrz powodując nawiązanie, odmowę nawiązania, przekształcanie bądź rozwiązanie stosunku zakładowego. [...]

Decyzja zakładowa, dotycząca toku studiów, do której nie stosuje się odpowiednio przepisów k.p.a., ani przepisów o zaskarżaniu ich do sądu administracyjnego, nawet jeśli – zgodnie z art. 70 ust. 2 Pszw, służy od niej odwołanie do rektora, nie jest decyzją administracyjną. Z samego faktu, iż akt ten nazwany jest decyzją nie można wyciągać wniosku, że jest to decyzja, o jakiej mowa w art. 104 § 2 k.p.a. i art. 3 § 2 p.p.s.a. [...]

Rozważając kwestię dopuszczalności skargi na decyzję organów szkoły wyższej w przedmiocie odmowy warunkowego zezwolenia na podjęcie studiów na II roku należy w pierwszej kolejności mieć na uwadze, że uczelnia wyższa jest zakładem administracyjnym. Jest to więc jednostka organizacyjna nie będąca organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Zakład administracyjny (publiczny) jako jedna z form decentralizacji nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (w tym wypadku ze studentami), jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Wynika to z faktu, że grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty (por. wyrok WSA w Białymstoku z 15 lipca 2008 r., II SA/Bk 320/08).

Wnioski te znajdują potwierdzenie w regulacji ustawowej. Zgodnie z art. 160 ust. 1 Pswz, organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki określa regulamin studiów. Jednocześnie, stosownie do treści art. 189 wskazanej ustawy, student jest obowiązany postępować zgodnie z treścią ślubowania i regulaminem studiów. W szczególności obejmuje to obowiązek uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów, składania egzaminów, odbywania praktyk i spełniania innych wymogów przewidzianych w planie studiów, przestrzegania przepisów obowiązujących w uczelni. Wstępując zatem w szeregi destynatariuszy [...] [uniwersytetu] [...] [student] składając ślubowanie zobowiązał się do poddania reżimowi studiów wynikającemu z obowiązującego w tej uczelni regulaminu studiów. Musi zatem liczyć się z tym, że jego wnioski w sprawach objętych tokiem studiów będą podlegały ocenie Dziekana, a w razie uznania ich za »nieuzasadnione« zostaną rozpatrzone negatywnie, co będzie jednakże podlegać kontroli Rektora.

Mówiąc innymi słowy, z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu, staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają użytkowników danego zakładu. Te prawa i obowiązki wynikają zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących (ustaw i aktów normatywnych wykonawczych), jak i ze statutów oraz regulaminów zakładowych. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego (np. studenta), wiążą również przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnętrznych zakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie (uchwała NSA z 13 października 2003 r., OPS 5/03), co zresztą później potwierdza on w formie składanego ślubowania.

Możliwość uregulowania organizacji i toku studiów przez organy uczelni oznacza, że ustawodawca nie zdecydował się poddać wszystkich decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach studentów kontroli sądów administracyjnych. Kognicji sądów administracyjnych podlegają decyzje mające podstawę prawną w ustawie, w szczególności w Prawie o szkolnictwie wyższym. I tak, w drodze decyzji administracyjnej organy uczelni mają obowiązek rozstrzygać np. w sprawach: przyjęcia na studia (art. 169 ust. 10 i 11), stypendiów (np. socjalnych) (art. 175 ust. 3), skreślenia z listy studentów (art. 190), czy stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie nadania tytułu zawodowego (art. 193). Wynika stąd wniosek, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają akty zakładowe zewnętrzne, czyli rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta, a przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształceniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego – por. wyrok WSA w Białymstoku z 15 lipca 2008 r., II SA/Bk 320/08, jako że są one decyzjami administracyjnymi.

Od powyżej wymienionych odróżnić należy rozstrzygnięcia organów szkoły znajdujące podstawę prawną w wewnętrznych źródłach prawa, np. w regulaminie studiów. Skoro nie są to przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, to mogą stanowić one podstawę prawną jedynie rozstrzygnięć związanych z tokiem studiów indywidualnie określonego studenta, które jednak nie przesądzają ostatecznie o jego sytuacji prawnej (nie mają charakteru zewnętrznego)”.  
”



Uwzględniając przytoczone rozważania NSA, należy stwierdzić, że wniosek o zwolnienie z czesnego za zajęcia dydaktyczne lub o jego zwrot nie wymaga wydania indywidualnej decyzji administracyjnej, podlegającej następnie kontroli sądowej. Jest on bowiem związany z tokiem studiów i procesem dydaktycznym; wymaga działania organów uczelni, skierowanego wprawdzie na wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, ale w ramach stosunku zakładowego.

### VII. Akty wewnętrzne

Nie wystarcza zatem okoliczność (podawana często w uzasadnieniu orzeczeń sądów administracyjnych uznających określone rozstrzygnięcie organu uczelni wobec studenta za podlegające reżimowi k.p.a. i zaskarżeniu do sądu administracyjnego), że dany akt ma charakter indywidualny, a przy tym ma znaczenie dla praw i obowiązków studenta oraz kreuje jego sytuację prawną, aby traktować go jako decyzję administracyjną.

W związku z powyższym należy uznać, że nie jest decyzją administracyjną np. rozstrzygnięcie w przedmiocie wyrażenia zgody na warunkowe podjęcie studiów w następnym roku akademickim. Taka decyzja dziekana nie kreuje bowiem nowego stosunku prawnego pomiędzy studentem i uczelnią, nie rozwiązuje go ani też nie przekształca w sposób wywierający skutki prawne na zewnątrz uczelni (student, mimo negatywnego rozstrzygnięcia podjętego w takiej sprawie, nadal jest przecież studentem, gdyż na swoją prośbę otrzymał zgodę dziekana na powtarzanie danego roku studiów). Rozstrzygnięcia podejmowane w takich sprawach spełniają wszystkie kryteria umożliwiające zaliczenie je do aktów zakładowych wewnętrznych: są związane z tokiem studiów i procesem dydaktycznym, dotyczą jednostronnego działania organów uczelni skierowanego na wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków, które nie wpływają na sam byt tego stosunku. Istotne jest także, iż podstawę do ich wydania stanowią nie przepisy powszechnie obowiązującego prawa materialnego, lecz aktu zakładowego (wewnętrznego uczelni) – regulaminu studiów. Zgodnie bowiem z art. 160 ust. 1 u.p.s.w., organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki określa regulamin studiów. Zatem decyzję o odmowie udzielenia studentowi warunkowego zezwolenia

na podjęcie studiów w następnym roku akademickim należy uznać za decyzję wydaną w sprawie związanej z tokiem studiów, gdyż nie pozbawia go ona statusu studenta. Ten jednostronny akt organów uczelni jest aktem wewnętrznym również ze względu na jego przedmiot. Zostaje on bowiem skierowany na wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków prawnych, w ramach istniejącego stosunku zakładowego, przy czym zawarte w nim rozstrzygnięcie nie wpływa na istnienie tego stosunku. Dopiero skreślenie z listy studentów ma charakter zewnętrzny i może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego<sup>33</sup>.

Z tych samych powodów nie można zgodzić się ze stanowiskiem WSA w Bydgoszczy wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 marca 2014 r.<sup>34</sup>, iż: „Decyzja w przedmiocie przedłużenia terminu oddania pracy dyplomowej jest indywidualnym aktem administracyjnym, do którego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego”.

Aktem wewnętrznym jest także rozstrzygnięcie organu uczelni w sprawie przedłużenia studentowi sesji egzaminacyjnej. NSA w wyroku z dnia 25 września 1986 r.<sup>35</sup> zajął wprawdzie odmienne stanowisko w tej kwestii, twierdząc, że rozstrzygnięcie takie jest decyzją administracyjną, ale stanowisko to zostało słusznie zakwestionowane w doktrynie. Fakt, że negatywne załatwienie wniosku o przedłużenie sesji może stanowić podstawę do skreślenia wnioskodawcy z listy studentów, a pozytywne załatwienie wniosku – podstawę do unieważnienia decyzji o skreśleniu, nie nadaje takiemu rozstrzygnięciu charakteru decyzji. Nieprzedłużenie sesji egzaminacyjnej, jak słusznie zauważa J. Homplewicz, nie jest jeszcze bowiem żadną zmianą sytuacji prawnej studenta i nie równa się ono skreśleniu z listy studentów. Sprawa przedłużenia studentowi sesji egzaminacyjnej nie jest zatem materią decyzyjną, a co za tym idzie – samo niewyrażenie zgody na przedłużenie sesji nie stanowi jeszcze decyzji administracyjnej<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Zob. uzasadnienie cytowanego wyżej postanowienia NSA z dnia 18 września 2012 r.

<sup>34</sup> Sygn. akt II SA/Bd 1597/13, LEX nr 1457916.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 25 września 1986 r., sygn. akt SA/Gd 513/86, OSPiKA 1988, nr 4, poz. 88.

<sup>36</sup> J. Homplewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 1986 r.*, sygn. akt SA/Gd 513/86, OSPiKA 1988, nr 4, s. 177.

Status aktów zakładowych zewnętrznych, a więc decyzji administracyjnej, należy natomiast przyznać rozstrzygnięciom organów uczelni podejmowanych w indywidualnych sprawach studentów w przedmiocie zmiany formy studiów (np. z trybu niestacjonarnego na tryb stacjonarny). Tego rodzaju rozstrzygnięcia nie mają wprawdzie wpływu na byt stosunku zakładowego (nie tworzą go ani nie znoszą), ale go przekształcają<sup>37</sup>.

Należy także podzielić stanowisko wyrażone przez WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2013 r.<sup>38</sup>, w którym przyjęto, że: „Sprawa zawieszenia studenta w prawach studenta na podstawie art. 214 ust. 5 ustawy [u.p.s.w.] należy do kategorii indywidualnych spraw studentów, o których mowa w art. 207 ust. 1 ustawy [u.p.s.w.], a więc znajduje do niej zastosowanie procedura [art. 127 § 3 k.p.a.], a po jej wyczerpaniu sprawa na skutek skargi studenta może być rozpoznana przez sąd administracyjny”.

Podobny charakter, mimo odwrotności wywoływanych skutków prawnych, ma decyzja dziekana lub rektora uczelni w przedmiocie wyrażenia zgody na wznowienie studiów przez studenta, nawet jeśli rozstrzygnięcie w tej sprawie jest decyzją uznaniową i znajduje swe umocowanie w przepisach wewnętrznych uczelni. Należy jednak zaznaczyć, że co do zasady sądowa kontrola decyzji uznaniowych jest ograniczona. Sąd bada w takich sprawach, czy decyzja nie nosi cech dowolności, a więc czy organ rozstrzygający zebrzał cały materiał dowodowy i dokonał wyboru właściwego sposobu załatwienia sprawy po wszechstronnym i dogłębnym rozważeniu wszystkich okoliczności faktycznych oraz czy przeprowadził prawidłową ocenę dowodów i użył trafnych argumentów uzasadniających decyzję<sup>39</sup>.

### VIII. Oceny egzaminacyjne

Niezależnie natomiast od przyjętej interpretacji art. 207 u.p.s.w. nie będzie można odnosić go do ocen (stopni) egzaminacyjnych. Ocena taka nie tylko nie może być uznana za decyzję administracyjną, lecz także za decyzję w znaczeniu psychologicznym. Ocena nie jest bowiem aktem woli. Nawiasem

<sup>37</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 49/08, LEX nr 554814.

<sup>38</sup> Sygn. akt III SA/Lu 104/13, LEX nr 1326337.

<sup>39</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 756/12, LEX nr 1274907.

mówiąc, nie jest także aktem wiedzy, gdyż jej istota wykracza poza stwierdzenie wiedzy<sup>40</sup>.

Oceny egzaminacyjne, w kontekście ich charakteru prawnego, należy traktować jako właściwe dla danego zakresu spraw opinie rzeczoznawców, i to opinie o charakterze aktów publicznoprawnych. Są to opinie urzędowo powołanych osób, wydane w zakresie ich obowiązków służbowych, stwierdzające stan wiedzy i umiejętności osoby ubiegającej się o przyjęcie na studia, studenta lub absolwenta uczelni. Dotyczy to zarówno ocen wystawianych z egzaminów przeprowadzanych w toku studiów, jak i ocen tzw. kwalifikacyjnych, tj. ocen stawianych podczas egzaminów wstępnych na studia lub kończących studia.

Oczywiście oceny kwalifikacyjne wyróżnia od innych ocen egzaminacyjnych to, że stanowią one podstawę do wydania odpowiednich decyzji administracyjnych, ale okoliczność ta nie zmienia ich charakteru prawnego.

Decyzja wydana na podstawie ocen podlega reżimowi przepisów k.p.a. i można ją oczywiście podważyć na drodze odwołania oraz skargi do sądu administracyjnego. Można ją także podważyć co do ocen, na których ta decyzja została oparta, ale tylko przy zarzucie, że owo ocenianie odbyło się z naruszeniem obowiązującego prawa. Przedmiotem zarzutu nie może być natomiast sama treść oceny, gdy wydano ją z zachowaniem prawa. Jak podkreśla J. Homplewicz, na tym polega prawna autonomia urzędowo powołanego egzaminatora i komisji egzaminacyjnej, stanowiąca jeden z klasycznych elementów decentralizacji prawnej występującej w zakładach. Jeżeli ocena mieści się w ramach wyznaczonych przez przepisy (przewidujące np. możliwość oceniania za pomocą ustalonego, zamkniętego katalogu określeń, od oceny „bardzo dobrej” do „nieodstatecznej”, albo możliwość przyznawania określonej liczby punktów), to nie można czynić zarzutu, iż zostało naruszone prawo.

Taka konstrukcja, że akt administracyjny opiera się na uprzednio podjętych ocenach szkolnych, znana jest zresztą całemu systemowi prawa szkolnego i w praktyce jest prawidłowo rozumiana. Na przykład każda rada

<sup>40</sup> Zob. szerzej K. Chorąży, Z. R. Kmiecik, *Zaświadczenia w rozumieniu k.p.a. a inne akty potwierdzające*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000, s. 145–146.

pedagogiczna każdej szkoły podstawowej, gimnazjalnej czy licealnej podejmuje na podstawie uzyskanych przez danego ucznia na koniec roku szkolnego ocen uchwałę o promowaniu, czyli o przejściu lub nieprzejściu do klasy następnej. Taka uchwała stwarza nową sytuację prawną ucznia, tj. prawo żądania wpisu do odpowiednio wyższej klasy, i ma charakter decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a. Sprawą administracyjną jest tu przejście do klasy wyższej, a to stanowi treść decyzji promocyjnej, a nie oceny. I tylko w takim zakresie uchwała – decyzja promocyjna podlega odwołaniu, chyba że oceny, na jakich ją oparto, podjęto z naruszeniem przepisów prawa, np. o ocenianiu<sup>41</sup>.

Nie każda jednak ocena szkolna prowadzi bezpośrednio do decyzji szkolnej nadającej uprawnienia. Regułą nawet jest to, że prowadzi ona jedynie do oceny stanu umiejętności czy wiedzy ucznia lub abiturienta. Tak rzecz się ma z ocenami podejmowanymi przez nauczycieli w normalnym toku funkcjonowania szkoły – potrzeba sytuacji prawnie kwalifikowanej, gdy nauczyciel (zespół nauczycieli) działa z mocy prawa również jako władza szkolna, aby na podstawie wystawionych przez niego lub innych nauczycieli ocen szkolnych mógł podejmować również decyzje szkolne o nadaniu określonych uprawnień. Lecz nawet w tych sytuacjach charakter prawny samego egzaminowania, jako sposobu podejmowania ocen merytorycznych egzaminu, nie zmienia się. To tylko czynności organu egzaminującego poszerzone zostają o nowe kompetencje podejmowania określonych decyzji szkolnych. Pozostaje regułą, że wszystkie komisje egzaminacyjne, a tym bardziej poszczególni egzaminatorzy, nie posiadają takich kompetencji, ograniczając swe czynności do egzaminacyjnego oceniania i podjęcia tych ocen<sup>42</sup>.

Nie podlegają zatem ani reżimowi prawnych wymogów z k.p.a., ani tym bardziej kontroli sądowej oceny egzaminacyjne, i to zarówno oceny stawiane w toku studiów przez egzaminatorów (nauczycieli akademickich), jak i oceny kwalifikacyjne, podejmowane przez komisje rekrutacyjne na studia wyższe i komisje egzaminacyjne, podejmujące uchwały o nadaniu tytułu zawodowego.

<sup>41</sup> Zob. J. Homplewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 czerwca 1982 r., sygn. akt II SA 532/82*, OSPiKA 1983, nr 1, s. 56.

<sup>42</sup> Zob. idem, *Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82*, OSPiKA 1983, nr 11, s. 584.

## IX. Orzeczenia komisji dyscyplinarnych

Nie są decyzjami administracyjnymi (ani nawet aktami administracyjnymi) także orzeczenia komisji dyscyplinarnej, ponieważ postępowania dyscyplinarne, biorąc pod uwagę jego cel, tj. orzekanie o winie i karze, nie można zaliczyć do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne nie można zaliczyć do norm prawa administracyjnego, ponieważ w sprawach tych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Również traktowanie komisji dyscyplinarnych jako organów administracji publicznej może budzić wątpliwości, mimo że organy szkół wyższych są bezsprzecznie organami administracji w znaczeniu funkcjonalnym<sup>43</sup>. Orzeczenia komisji dyscyplinarnej dla studentów mogą być natomiast przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego. Wprawdzie p.p.s.a., w przeciwieństwie do ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>44</sup>, nie wymienia spraw dyscyplinarnych pośród tych spraw, które są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych, jednakże sama ta okoliczność nie przesądza jeszcze o dopuszczalności zaskarżenia orzeczenia dyscyplinarne do sądu administracyjnego. Regulacje dotyczące zaskarżalności orzeczeń dyscyplinarnych, dla poszczególnych kategorii funkcjonariuszy i pracowników podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej, wprowadzają bowiem różne rozwiązania. Przewidują mianowicie właściwość sądów powszechnych, sądów administracyjnych lub SN albo też wyłączają w ogóle możliwość zaskarżenia orzeczenia dyscyplinarne do sądu (jak czyni to np. ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>45</sup>). Sąd administracyjny jest więc właściwy do rozpatrywania skarg na orzeczenia dyscyplinarne tylko wtedy, gdy dana ustawa (tzw. pragmatyka) wyraźnie stanowi o właściwości takiego sądu w takich sprawach. Tak wyraźne postanowienie zawiera art. 221 u.p.s.w. Jeżeli ustawa regulująca określone postępowanie dyscyplinarne milczy w kwestii zaskarżalności orzeczeń wydawanych w tym

<sup>43</sup> Por. W. Czerwiński, *Glosa do uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt OPS 15/00*, OSP 2001, nr 7–8, s. 358–359. W judykaturze przyjmuje się niemal jednomyślnie, że szkoły wyższe zostały powołane z mocy prawa do załatwiania także spraw z zakresu administracji publicznej.

<sup>44</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368.

<sup>45</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 z późn. zm.

postępowaniu, tzn. ani nie przewiduje, ani wyraźnie nie wyłącza możliwości takiego zaskarżenia, to należy przyjąć, zgodnie z konstytucyjną zasadą domniemania właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji RP), że środek zaskarżenia od orzeczenia dyscyplinarnego wnosi się do tego sądu<sup>46</sup>. Takie rozwiązanie odnośnie do orzeczeń komisji dyscyplinarnej dla studentów przyjmowano na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym (sprzed nowelizacji), która pierwotnie nie wypowiedała się co do możliwości zaskarżenia ostatecznych orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym<sup>47</sup>.

### X. Skutki przyjęcia niewłaściwych kryteriów

Należy dodać, że doktryna nie jest jednomyślna nawet w kwestii konieczności lub dopuszczalności stosowania przepisów k.p.a. i p.p.s.a. wobec aktów organów szkół wyższych tradycyjnie uważanych za akty zewnętrzne. To ugruntowane w nauce stanowisko zakwestionował P. Kucharski<sup>48</sup>. Stara się on obronić tezę, że przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego nie mają zastosowania do uchwał komisji egzaminacyjnych o nadaniu absolwentowi uczelni tytułu zawodowego magistra, licencjata bądź innego równorzędnego. Punktem wyjścia dla uzasadnienia takiego stanowiska jest dla jego autora rozróżnienie dwóch grup decyzji podejmowanych przez organy uczelni, według kryterium podstawy ich wydawania. Jedną grupę stanowią decyzje podejmowane na podstawie przepisów u.p.s.w. lub rozporządzeń wydanych na jej podstawie bądź innych źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP; drugą grupę stanowią decyzje wydawane na podstawie regulaminu studiów. Zdaniem P. Kucharskiego, do decyzji organów szkoły wyższej wydawanych w indywidualnych sprawach studenckich stosuje się przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji

<sup>46</sup> T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 98–99.

<sup>47</sup> Zob. np. uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt OPS 15/00, OSP 2001, nr 7–8, poz. 105 oraz uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 28/00, OSP 2001, nr 10, poz. 149.

<sup>48</sup> Zob. P. Kucharski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99*, OSP 2002, nr 5, s. 266–269.

do sądu administracyjnego, gdy są one wydawane na podstawie przepisów u.p.s.w. lub rozporządzeń wykonawczych do u.p.s.w. Natomiast przepisy k.p.a. i p.p.s.a. nie powinny być stosowane do decyzji podejmowanych wyłącznie na podstawie regulaminów studiów ustalanych przez szkoły wyższe. Tryb powoływania i funkcjonowania komisji egzaminacyjnej nadającej tytuł zawodowy jest określony w regulaminach studiów, a nie w u.p.s.w. lub rozporządzeniach wydanych na podstawie tej ustawy. U.p.s.w. poprzestaje jedynie na ogólnym wskazaniu w art. 6 ust. 4, że szkoła wyższa ma prawo nadawania tytułów zawodowych; co więcej, nie stanowi nawet, że nadanie tytułu następuje w drodze decyzji administracyjnej. Specyfika ta, według P. Kucharskiego, nie tylko przemawia za wyłączeniem stosowania przepisów k.p.a. i p.p.s.a. w odniesieniu do uzyskiwania tytułu zawodowego przez absolwentów szkół wyższych, lecz także w konsekwencji skłania do przyjęcia, że absolwent szkoły wyższej z mocy prawa dożywotnio uzyskuje określony tytuł zawodowy z dniem zdania egzaminu dyplomowego.

Trudno zgodzić się z przedstawionym poglądem. Wobec ugruntowanego od lat odmiennego stanowiska doktryny i judykatury pogląd P. Kucharskiego wydaje się wręcz szokujący. Pomimo tego zasługuje na uwagę, gdyż stanowi doskonałą ilustrację tego, do jakich wniosków może doprowadzić przyjęcie niewłaściwych kryteriów przy ocenie, czy dany akt zakładowy podlega reżimowi k.p.a. i kontroli sądowej, czy nie. Takim samym kryterium (tj. kryterium aktu normatywnego, który reguluje tryb wydawania określonych aktów zakładowych) posłużył się, jak wspomniano, J. Homplewicz, dowodząc, że rozstrzygnięcie organu uczelni w sprawie przyznania lub cofnięcia stypendium studentowi jest aktem zakładowym zewnętrznym, gdyż zasady przyznawania stypendiów są unormowane w rozporządzeniu, a nie w regulaminie. Stanowisko P. Kucharskiego co do uchwał komisji egzaminacyjnych o nadaniu tytułu zawodowego wykazuje, że jest to kryterium zawodne.

### **Wnioski**

Konkludując, należy stwierdzić, że właściwym kryterium rozgraniczającym akty zakładowe wewnętrzne i zewnętrzne jest tradycyjnie przyjmowane w piśmiennictwie i orzecznictwie kryterium rodzaju skutków prawnych



wywoływanych przez akt zakładowy. Jeżeli zaś ustawodawca (przepis szczególny) wyraźnie przewiduje stosowanie przepisów k.p.a. i p.p.s.a. do aktów, które nie stanowią o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku zakładowego (jak to ma miejsce obecnie w odniesieniu do rozstrzygnięć komisji stypendialnych), to świadczy to tylko o tym, że z jakichś powodów (jak np. ochrona interesów studenta) postanowił dopuścić możliwość zaskarżenia na drodze administracyjnej i sądowej niektórych aktów wewnętrznych, a nie o tym, że są to akty zewnętrzne. Zewnętrzne akty zakładowe (będąc decyzjami administracyjnymi) podlegają zatem reżimowi k.p.a. i p.p.s.a., o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, inne zaś „decyzje” organów uczelni tylko wtedy, gdy przepis szczególny wyraźnie przewiduje ich podleganie takiemu reżimowi. Mająca niewątpliwie miejsce w ostatnich dekadach tendencja do rozszerzania katalogu rozstrzygnięć podejmowanych przez organy szkół wyższych, do wydawania których stosuje się przepisy k.p.a. i które mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, nie zmienia charakteru prawnego tych aktów.

**DR PAWEŁ DAŃCZAK, DR JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ**  
(Uniwersytet Łódzki)

## **Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawach studenckich i doktoranckich. Zagadnienia wybrane**

### **Uwagi wprowadzające**

Wszczęcie postępowania administracyjnego stanowi kluczową czynność procesową. To bowiem w dacie wszczęcia postępowania zostaje nawiązana swego rodzaju więź, stosunek procesowy, pomiędzy jego podmiotami, a w ramach tego stosunku organ administracji zyskuje możliwość orzekania, na podstawie przepisów obowiązującego prawa, o uprawnieniach bądź obowiązkach stron toczącego się postępowania<sup>1</sup>. Oczywiście wszczęcie postępowania administracyjnego nie można utożsamiać wyłącznie z rozpoczęciem czynności procesowych w sprawie, która nie była jeszcze w ogóle rozpoznawana przez organy administracyjne, lecz dotyczy także wszczęcia postępowania w kolejnej instancji administracyjnej lub podjęcia postępowania w nadzwyczajnym trybie<sup>2</sup>.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie do poprawności tej czynności procesowej przywiązuje się dużą wagę, łącząc prawidłowe wszczęcie postępowania z koniecznością zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym jego stadium. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dopiero uzyskanie przez stronę informacji o toczącym się postępowaniu pozwala jej w pełni korzystać z przewidzianych przez ustawodawcę gwarancji procesowych, w tym przede wszystkim umożliwia czynne uczestniczenie w jego toku. Jest to zresztą przejawem wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a. zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, którą ustawodawca wpisał w poczet zasad ogólnych postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. W tym miejscu trzeba również zwrócić uwagę na treść

---

<sup>1</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 165, 501.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 166.

<sup>3</sup> Por. S. Rozmaryn (*O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 636–637; *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, *passim*), który wska-

art. 81 k.p.a. Przepis ten pozostaje bowiem w ścisłym związku z art. 10 k.p.a. i stanowi, że „Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2”<sup>4</sup>. Trzeba wszak zaznaczyć, że w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu organ ma obowiązek nie tylko prawidłowo zawiadomić stronę o jego wszczęciu, lecz także, w sposób niebudzący wątpliwości, wprowadzić do postępowania administracyjnego materiał dowodowy zgromadzony przed jego wszczęciem<sup>4</sup>, co może nastąpić jedynie przez umożliwienie stronie zapoznania się z nim oraz wypowiedzenie się w tym zakresie. Tym samym nieprawidłowe wszczęcie postępowania w powiązaniu z naruszeniem art. 10 i art. 81 k.p.a. będzie skutkowało koniecznością uchylecia wydanej w sprawie decyzji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

Ustawodawca zaznaczył, że postępowanie administracyjne może być wszczęte na dwa sposoby: na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Przy czym to, w jaki sposób zostanie wszczęte konkretne postępowanie, wynika przede wszystkim z przepisów o charakterze materialnoprawnym, a tylko wyjątkowo również z procesowych<sup>5</sup>. Trzeba przy tym podkreślić, że wszczęcie postępowania z urzędu, bez wymaganego przepisami prawa wniosku strony, a więc z uchybieniem zasadzie skargowości, jest rażącym naruszeniem prawa i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności wydanej w sprawie decyzji<sup>6</sup>.

Prawidłowe określenie daty wszczęcia postępowania ma w praktyce duże znaczenie z tego chociażby względu, że od daty tej liczony jest termin, w jakim organ administracji powinien załatwić sprawę<sup>7</sup>. Należy jednak zauważyć, że

---

zywał, iż „[...] Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”. Zob. też K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 44.

<sup>4</sup> Należy bowiem zauważyć, że w praktyce organy administracji często dysponują informacjami o stanie faktycznym sprawy, przykładowo protokołami zaliczeń.

<sup>5</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 167.

<sup>6</sup> Fakt ten od dawna nie budzi wątpliwości w judykaturze; zob. np. wyrok NSA z dnia 20 września 1984 r., sygn. akt II SA 1184/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 78.

<sup>7</sup> W myśl art. 35 § 3 k.p.a. „Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania [...]”.

ustawodawca precyzyjnie określił w k.p.a. tylko datę wszczęcia postępowania na żądanie strony, stanowiąc w art. 61 § 3 k.p.a., iż jest nią dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a gdy żądanie strony jest wnoszone drogą elektroniczną, to zgodnie z art. 61 § 3a k.p.a., datą wszczęcia postępowania będzie dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Niemniej jednak ustawodawca wskazał w treści art. 61a k.p.a., że: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania” (§ 1), na postanowienie to służy zażalenie (§ 2), a następnie skarga do sądu administracyjnego<sup>8</sup>.

Co do zasady, k.p.a. formalnie, poza postanowieniem o wznowieniu postępowania administracyjnego, o którym stanowi art. 149 § 1 k.p.a. oraz postanowieniem o wszczęciu postępowania na wniosek organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.), nie zna osobnego „aktu wszczęcia postępowania”<sup>9</sup>. Równocześnie doktryna i orzecznictwo zwracają uwagę, że art. 61 § 3 k.p.a. nie reguluje daty wszczęcia postępowania z urzędu, postulując, by za datę tę przyjmować dzień pierwszej czynności wobec strony, pod warunkiem, że ją o tej czynności powiadomiono<sup>10</sup>. Pamiętać jednak należy, że zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. „O wszczęciu postępowania z urzędu [...] należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”, a więc jeśli pierwszą czynnością będzie tego rodzaju zawiadomienie, to za datę wszczęcia postępowania z urzędu wypada uznać dzień jego skutecznego doręczenia stronie.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, m.in. na te, na które służy zażalenie [...].

<sup>9</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 126; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 167; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 295.

<sup>10</sup> Zob. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 142 i nn.; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 293, a także postanowienie NSA z dnia 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15.

## I. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach studentów i doktorantów

Obecnie, gdy studia wyższe podejmuje większa część kończącej szkołę średnią młodzieży, a ustawodawca nakłada na organy szkół wyższych obowiązki podejmowania wobec nich działań w formie decyzji administracyjnej, stosowanie przepisów k.p.a. stało się niezbędne również i w tej sferze życia społecznego. Fakt ten wynika zresztą wprost z u.p.s.w., która w art. 207 ust. 1 przewiduje, iż do decyzji związanych z rekrutacją na studia, decyzji podejmowanych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także do spraw nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego odpowiednio należy stosować właśnie przepisy k.p.a.

Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie przez ustawodawcę techniki odsyłającej do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w przedmiotowej kategorii spraw, w tym również w zakresie regulującym etap wszczęcia postępowania, musi odbijać się na sposobie procedowania spraw prowadzonych przez organy szkół wyższych. Niezależnie od tej konstatacji zaryzykować można również tezę, iż zastosowanie wspomnianej konstrukcji prawnej może nastęrczać wielu trudności interpretacyjnych zarówno po stronie pracowników uczelnianej administracji, jak i studentów oraz doktorantów. W przypadku obu tych grup trudno wszak mówić o posiadaniu przez ich przedstawicieli wystarczającej wiedzy prawniczej i doświadczenia, które pozwalałyby na tyle precyzyjnie zrozumieć sens instytucji odpowiedniego stosowania prawa, by prawidłowo wykorzystywać ją w praktyce.

Konstrukcja odpowiedniego stosowania określonych przepisów prawnych odgrywa zasadniczą rolę tak w procesie tworzenia prawa, jak i jego stosowania<sup>11</sup>. Jak zauważył J. Borkowski, służy ona z jednej strony ograniczaniu rozmiarów danego aktu prawnego poprzez uniknięcie zbędnych powtórzeń, co wynika z odesłania do przepisów regulujących określony stosunek prawny w innym akcie, z drugiej zaś jest przejawem ostrożności prawodawcy, pozwalając zapobiec mechanicznemu przenoszeniu uregulowań jednego aktu

<sup>11</sup> R. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 45, s. 151.

prawnego w obszar stosowania drugiego aktu, gdy nie ma pełnej wiedzy o wymagających respektowania odrębnościach tej drugiej dziedziny<sup>12</sup>. Z kolei zdaniem M. Hauser warunek odpowiedniego stosowania przepisów zmusza podmiot stosujący prawo do zbadania przydatności danych przepisów oraz ich adekwatności w ramach stosunku prawnego, w którym mają być wykorzystane<sup>13</sup>. Wobec powyższego nasuwa się wniosek, iż zastosowanie odpowiednio danego przepisu musi wynikać z uprzedniego ustalenia, czy na gruncie określonego stanu faktycznego i prawnego przepis ten może w ogóle mieć zastosowanie oraz czy są w tym zakresie potrzebne jakieś zmiany, pamiętając przy tym, by ich ewentualne dokonanie nie doprowadziło do utraty sensu przez tak dostosowaną regulację. Zdecydowanie najbardziej wyrazisty pogląd dotyczący odpowiedniego stosowania prawa należy jednak zawdzięczać J. Nowackiemu, który celnie zidentyfikował istotę tego zabiegu, jako polegającego „na jak najnormalniejszym stosowaniu określonych przepisów do drugiego zakresu odniesienia z tym jednak, że całkowicie nie mają zastosowania te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi dane stosunki, do których mają być one stosowane”<sup>14</sup>. Myśl tę w odniesieniu do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. na gruncie spraw studencko-doktoranckich można natomiast rozumieć w ten sposób, że jego przepisy, co do zasady, trzeba stosować wprost z zastrzeżeniem tylko takich wyjątków, które wynikałyby bezpośrednio z uregulowania określonych zagadnień w u.p.s.w. albo ze specyfiki tychże spraw i sfery, w której są załatwiane<sup>15</sup>. Na podobnym stanowisku stanął TK, stwierdzając, że „nakaz odpowiedniego stosowania k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie k.p.a., winny mieć zastosowanie do adresata »decyzji« rektora, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają”<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 października 1993 r., sygn. akt I SA 1270/93*, OSP 1994, nr 7–8, poz. 131, s. 344. Zob. też J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, [w:] Jerzy Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 265–284.

<sup>13</sup> M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów...*, op. cit., s. 154–155 oraz powołana tam literatura.

<sup>14</sup> Por. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 455–459.

<sup>15</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 57.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

Jak już wcześniej zauważono, fakt poczynionego w art. 207 ust. 1 i 2 u.p.s.w. zastrzeżenia co do konieczności odpowiedniego stosowania w sprawach studentów i doktorantów przepisów k.p.a. nie może pozostawać bez wpływu na czynność wszczęcia w tych sprawach postępowania administracyjnego. W tej kwestii przepisy u.p.s.w. regulują to zagadnienie wyłącznie w odniesieniu do kilku kategorii spraw. Tak więc, w zakresie szeroko rozumianej problematyki stypendialnej, obejmującej zarówno sferę pomocy materialnej, jak i przyznawania stypendium doktoranckiego i jego zwiększenia, wszczęcie postępowania wymagać będzie złożenia przez studenta bądź doktoranta wniosku, często zaopatrzonego dodatkowo w liczne załączniki<sup>17</sup>. Z kolei w przypadku wszczęcia postępowań związanych z kontrolą prawidłowości uzyskania tytułu zawodowego i dyplomu ukończenia studiów ustawodawca nie zdecydował się na odejście od uregulowań kodeksowych dotyczących formy wszczęcia takiego postępowania, jednakże wprost wskazał na rektora uczelni jako na podmiot właściwy do uruchomienia stosownej procedury weryfikacyjnej<sup>18</sup>. W reszcie spraw studencko-doktoranckich przepisy u.p.s.w. praktycznie milczą, gdy chodzi o sposób inicjowania określonych postępowań. Biorąc to pod uwagę, wypada więc przypomnieć, że w myśl ugruntowanego stanowiska doktryny i orzecznictwa, w razie braku jednoznacznego wskazania przez ustawodawcę sposobu wszczęcia postępowania w określonych kategoriach spraw, tj. z wniosku strony albo działania przez organ administracji z urzędu, decydujące znaczenie ma przedmiot sprawy. Jeśli zatem sprawa dotyczyłaby przyznania określonych uprawnień, wówczas wszczęcie postępowania powinno następować na wniosek strony, na zasadzie skargowości, natomiast w przypadkach nałożenia obowiązków, sankcji lub cofnięcia uprawnień organ powinien działać z urzędu (według reguły oficjalności), inicjując w tym zakresie stosowne postępowanie<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Por. m.in. art. 175 ust. 1 u.p.s.w., w myśl którego świadczenia pomocy materialnej przyznawane są na wniosek studenta.

<sup>18</sup> Por. art. 207 ust. 3 u.p.s.w.; zob. także P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach...*, op. cit., s. 352–353.

<sup>19</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 291 i powołane tam orzecznictwo.

## II. Wszczęcie postępowania w sprawach inicjowanych wnioskiem strony

Stosunkowo najmniej kłopotów należy wiązać ze stosowaniem przepisów k.p.a. dotyczących wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawach podporządkowanych zasadzie skargowości. Do takich można zaliczyć m.in. rekrutację na studia lub wspomniane wcześniej sprawy związane z przyznawaniem studentom i doktorantom różnych form finansowego wsparcia, zarówno o socjalnym, jak i motywacyjnym charakterze.

W aspekcie wszczęcia postępowania niewątpliwie ciekawym przypadkiem jest postępowanie rekrutacyjne, w tym przede wszystkim zagadnienie formy oraz sposobu składania inicjującego je podania. Relatywnie do niedawna, a w niektórych uczelniach i obecnie, początek postępowania rekrutacyjnego wiązał się ze złożeniem podania o przyjęcie na studia wyłącznie w formie papierowego formularza wypełnionego przez kandydata. Aktualnie w zdecydowanej szerszej skali stosowana jednak jest tzw. rekrutacja elektroniczna prowadzona z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, w tym specjalnie zaprojektowanych systemów informatycznych. Jest to jednocześnie przejaw praktycznej realizacji przepisu art. 169 ust. 2 u.p.s.w., z jednej strony zobowiązującego senat uczelni do ustalenia warunków i trybu rekrutacji, w tym prowadzonej elektronicznie, z drugiej zaś pozwalającego odejść uczelni od tradycyjnych podań (formularzy) na rzecz nowocześniejszych form komunikacji. Trzeba jednak pamiętać, że brak precyzyjnego uregulowania tej kwestii w stosownej uchwale senatu, która jednoznacznie wskazywałaby elektroniczną formę wniosku o przyjęcie na studia jako właściwą dla wszczęcia postępowania rekrutacyjnego, może skutkować koniecznością uwzględnienia przez właściwy organ nie tylko wniosków złożonych elektronicznie, lecz także podań wnoszonych w formie pisemnej (papierowej). O ile jednak tradycyjny formularz wniosku o przyjęcie na studia nie budzi większych wątpliwości prawnych i faktycznych, spełniając zwykle wymagania stawiane w art. 63 § 2 i 3 k.p.a.<sup>1</sup>, o tyle kwestia wniesienia w tej sprawie podania drogą elektroniczną

<sup>1</sup> Zgodnie z tymi przepisami podanie powinno wskazywać dane sporządzającej je osoby, jej adres, a także treść żądania, ponadto powinno czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych oraz, co do zasady, powinno być podpisane przez wnoszącego.



nie jest już tak jednoznaczna, zwłaszcza gdy chodzi o identyfikację osoby, od której podanie pochodzi, oraz środków służących tej identyfikacji<sup>2</sup>. Pojawia się bowiem wątpliwość, czy wypełnienie i zapisanie formularza w systemie informatycznym bez uwierzytelnienia tego zdarzenia, np. podpisem elektronicznym lub profilem zaufanym ePUAP, nie stanowi naruszenia obowiązku osobistego podpisania podania. Wypada jednak zauważyć, że charakter postępowań związanych z rekrutacją na studia wyższe niesie za sobą stosunkowo nieduże ryzyko nieprawidłowości, gdy chodzi o tak formalne zagadnienie, jakim jest złożenie podania. Z tego powodu nie tylko możliwe, lecz także zasadne wydaje się poluzowanie, w myśl zasady odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., obowiązujących w nim rygorów dotyczących podań na rzecz rozwiązań upraszczających i przyspieszających przebieg postępowania rekrutacyjnego, które – o czym warto pamiętać – przybiera nierzadko postać postępowania masowego, zwłaszcza w odniesieniu do kierunków cieszących się dużą popularnością. Podstawę ku temu stwarza zresztą prezentowane w piśmiennictwie stanowisko sprowadzające się do stwierdzenia, że na mocy przepisów szczególnych możliwe jest obniżenie wymagań dotyczących identyfikacji osoby wnoszącej podanie w trybie art. 63 § 3a k.p.a. i np. poprzestanie wyłącznie na wskazaniu w treści podania danych nadawcy, w tym jego adresu<sup>3</sup>. Tym zatem sposobem dopuszczalne wydaje się, by mocą przepisów uchwały senatu uczelni, przesądzając o prowadzeniu elektronicznej rekrutacji, uczelnia decydowała również o zakresie danych niezbędnych dla właściwej identyfikacji kandydata aplikującego o przyjęcie na wybrany kierunek studiów<sup>4</sup>.

O podobne do powyższych wnioski zdecydowanie trudniej w przypadku szeroko rozumianych spraw stypendialnych. Źródeł wątpliwości nie należy jednak upatrywać wyłącznie w identyfikacji osób wnioskujących o przyznanie określonego rodzaju świadczenia, lecz również w oświadczeniach tych osób, stanowiących treść składanych przez nie wniosków. Przypomnieć wypada, że zgodnie z art. 186 ust. 1 u.p.s.w. szczegółowy regulamin ustalania wysokości,

<sup>2</sup> Por. art. 63 § 3a k.p.a.

<sup>3</sup> Por. G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 115–118.

<sup>4</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach...*, op. cit., s. 229–230.

przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, w tym szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej dla studentów, oraz sposób wylaniania studentów mogących otrzymać stypendium rektora dla najlepszych studentów ustala rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Ten sam przepis wskazuje również, że materia będącą przedmiotem regulaminowych postanowień są wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej, wzór oświadczenia o niepobieraniu świadczeń na innym kierunku studiów, a także sposób udokumentowania sytuacji materialnej studenta<sup>5</sup>.

Treść powołanego wyżej przepisu nie przekreśla możliwości korzystania z elektronicznej formy złożenia wniosku (podania) o przyznanie określonego świadczenia, jednak skłania do zastanowienia się nad dopuszczalnością odstąpienia w takim przypadku od konieczności uwierzytelnienia takiego podania przy pomocy przeznaczonych do tego mechanizmów, o których wspominają przepisy prawa i do których nawiązuje art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a.<sup>6</sup> Nie chodzi tu bowiem o kwestię uproszczenia czy skomplikowania procesu składania samego podania, lecz o ważkość zawartych w nim treści oraz składanych wraz z nim załączników dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Przypomnieć należy, że rolą organu prowadzącego postępowanie, zgodnie z wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej, jest dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i załatwienie sprawy. W tym celu organ musi zatem nie tylko zgromadzić niezbędny materiał dowodowy, lecz także powinien zadbać o jego wiarygodność. Trzeba zauważyć, że wniosek o przyznanie świadczenia pomocy materialnej, któremu towarzyszy przewidziane przepisami u.p.s.w. oświadczenie o niepobieraniu świadczeń na innych kierunkach

<sup>5</sup> Na mocy art. 199 ust. 4 u.p.s.w. przepis art. 186 ust. 1 należy odpowiednio stosować do przyznawania świadczeń pomocy materialnej przysługującej doktorantom.

<sup>6</sup> Zgodnie z tym przepisem podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1114), tj. przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu (podpisu elektronicznego), profilu zaufanego ePUAP bądź za pomocą systemów teleinformatycznych, o ile umożliwiają one ich użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii niż wcześniej wymienione.

studiów, stanowi formę wyjaśnień, kluczową z punktu widzenia załatwienia sprawy<sup>7</sup>. Z tej przyczyny osobisty podpis wnioskodawcy pod składanym przez niego podaniem wypada traktować jako poświadczenie wzięcia odpowiedzialności za treść składanego podania wraz z jego załącznikami, ponadto stwarzając organowi możliwość wyciągnięcia konsekwencji prawnych w razie prób wyludzenia świadczeń na podstawie nieprawdziwych danych zawartych we wspomnianych wyżej dokumentach. W tym względzie tożsame wnioski można wyciągać również w odniesieniu do innych form finansowego wsparcia przyznawanych na gruncie przepisów u.p.s.w., w tym do wspomnianego wcześniej stypendium doktoranckiego oraz jego zwiększenia, które rozdzielane są między zainteresowanych wnioskodawców, m.in. na podstawie samodzielnie wykazanych przez nich osiągnięć naukowo-badawczych oraz dydaktycznych<sup>8</sup>.

### **III. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawach prowadzonych z urzędu przez organy szkoły wyższej**

Wszczęcie postępowania administracyjnego wydaje się daleko bardziej złożonym problemem w odniesieniu do spraw dotyczących skreślenia z listy studentów czy doktorantów. Konkretnie przesłanki podjęcia tego rodzaju decyzji regulują art. 190 oraz art. 197 ust. 4 u.p.s.w.<sup>9</sup> Pomijając ich bliższą analizę,

<sup>7</sup> Należy jednocześnie zwrócić uwagę na treść art. 75 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio”.

<sup>8</sup> Por. art. 200a u.p.s.w., zgodnie z którym „Zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji pro-jakościowej, [...], przysługuje doktorantom wyróżniającym się w pracy naukowej i dydaktycznej”; a także § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich (Dz.U. z 2016 r., poz. 558), w myśl którego: „Stypendium doktoranckie na drugim roku i kolejnych latach studiów doktoranckich może być przyznane doktorantowi, który: 1) terminowo realizuje program studiów doktoranckich; 2) wykazuje się zaangażowaniem w: a) prowadzeniu zajęć dydaktycznych w ramach praktyk zawodowych albo b) realizacji badań naukowych prowadzonych przez jednostkę organizacyjną uczelni albo jednostkę naukową; 3) w roku akademickim poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie stypendium doktoranckiego wykazał się postępami w pracy naukowej i w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 190 ust. 1 u.p.s.w. „Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej skreśla studenta z listy studentów, w przypadku: 1) niepodjęcia studiów; 2) rezygnacji ze studiów; 3) niezłożenia w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego; 4) ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z uczelni”. W ust. 2 tego przepisu wskazano ponadto, iż: „Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej może skreślić studenta z listy studentów, w przypadku: 1) stwierdzenia braku postę-

na którą nie pozwalają ramy opracowania, trzeba dostrzec, że tylko przesłanka rezygnacji ze studiów wiąże się z wszczęciem postępowania na wniosek strony, co w zasadzie wyklucza poważniejsze kontrowersje w zakresie stosowania tytułowej instytucji procesowej. W odniesieniu do pozostałych przesłanek postępowanie inicjowane jest z urzędu przez właściwy organ uczelni – zwykle kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (dziekana), a w przypadku doktorantów – kierownika studiów doktoranckich i to właśnie te przypadki rodzą najwięcej wątpliwości procesowych.

W pierwszej kolejności wypada zadać sobie pytanie, czy w zakresie wszczynania z urzędu postępowania w sprawie skreślenia powinno się o tym fakcie zawiadomić stronę postępowania, a więc studenta lub doktoranta, którego sprawa dotyczy. Odpowiedź wydaje się oczywista, skoro bowiem przepisy k.p.a. zapewniają stronie czynny udział w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz prawo do bycia informowanym o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy (art. 9 k.p.a.), to w celu wypełnienia tych gwarancji procesowych strona powinna mieć możliwość dowiedzenia się o toczącym się postępowaniu. Wniosek ten wzmacnia nadto treść art. 61 § 4 k.p.a., w myśl którego „o wszczęciu postępowania z urzędu [...] należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Rzecz jednak w tym, że wspomniana wcześniej reguła odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do spraw studencko-doktoranckich każe się zastanowić, na ile ściśle przytoczone wyżej regulacje kodeksowe należy stosować w ramach omawianej kategorii spraw. Dylemat ten nie jest przy tym wyłącznie teoretyczny, jeśli dostrzeże się, iż w chwili immatrykulacji<sup>10</sup>, czyli przyjęcia w poczet studentów bądź doktorantów, obejmującej złożenie przez te osoby ślubowania, zobowiązują się one do przestrzegania szeregu zasad i przepisów, w tym obowiązującego w uczelni regulaminu studiów. Akt ten, zgodnie z art. 160 ust. 1 u.p.s.w., określa organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta.

---

pów w nauce; 2) nieuzyskania zaliczenia semestru lub roku w określonym terminie; 3) niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów; 4) niepodpisania przez studenta przedłożonej przez uczelnię umowy o warunkach odpłatności za studia lub usługi edukacyjne”.

<sup>10</sup> Szerzej o immatrykulacji J. Celma-Panek, *Akademickie zwyczaje, ceremoniał, insygnia*, Warszawa 1979, s. 15, 18.

Ustala on również tak ważne kwestie związane z tokiem studiów jak: czas trwania oraz organizację roku akademickiego, w tym terminy rozpoczęcia i zakończenia zajęć; warunki i tryb odbywania zajęć dydaktycznych, sposób i tryb odbywania studenckich praktyk zawodowych oraz przygotowywania prac dyplomowych; tryb skreślania studenta z listy studentów, w tym sposób stwierdzania niepodjęcia studiów, sposób i tryb stwierdzania braku postępów w nauce oraz formę składania rezygnacji ze studiów; warunki i tryb uzyskiwania zaliczeń i składania egzaminów w roku lub semestrze, w tym zaliczania studenckich praktyk zawodowych; warunki dopuszczenia do egzaminu dyplomowego i tryb jego składania oraz sposób obliczania wyniku studiów<sup>11</sup>. Ślubując zatem przestrzeganie postanowień regulaminowych, student lub doktorant deklaruje znajomość obowiązujących w danej uczelni regul, ich przestrzeganie oraz świadomość konsekwencji wynikających z niestosowania się do nich w należyty sposób. Przenosząc to na grunt spraw związanych ze skreśleniem z odpowiedniej listy, można powiedzieć, że osoba studiująca w danej uczelni powinna od chwili podjęcia studiów mieć na uwadze możliwość jej ewentualnego skreślenia w razie ziszczenia się ku temu stosownych przesłanek wynikających z u.p.s.w., a następnie powtórzonych i doprecyzowanych w regulaminie studiów. W tej sytuacji można się zatem zastanawiać nad sensem dokonywania przez organy uczelni dodatkowej czynności procesowej, tj. przesłania zainteresowanemu zawiadomienia o wszczęciu postępowania, skoro z racji świadomości konsekwencji prawnych wynikających ze swoich zachowań lub zaniechań osoba taka powinna liczyć się z możliwością wszczęcia postępowania w sprawie skreślenia jej z listy studentów bądź doktorantów.

Powyższe ujęcie zagadnienia konieczności poinformowania strony o wszczęciu postępowania wydaje się jednak nazbyt represyjne i trudne do zaakceptowania. Trzeba bowiem pamiętać, że przepisy k.p.a. odnoszące się do czynnego udziału strony w postępowaniu, informowaniu jej o przebiegu

---

<sup>11</sup> Por. § 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach (Dz.U. z 2014 r., poz. 1302).

sprawy lub w końcu o konieczności zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania, nawet jeśli stosowane odpowiednio, pełnią funkcję gwarancyjną i służą stronie m.in. do skutecznej obrony jej interesów przed arbitralnym działaniem organu administracji publicznej. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, że organem tym jest organ szkoły wyższej. Dodatkowo wypada zauważyć, że wykładania przepisów dotyczących instytucji o wszczęciu postępowania, wspierana domniemaniem znajomości postanowień regulaminu studiów, choć wydaje się racjonalna, ma tę wadę, iż może prowadzić do zniweczenia istoty tej instytucji. Tymczasem trzeba pamiętać, że odpowiednie stosowanie określonych przepisów, w tym przypadku k.p.a., choć może prowadzić do wyłączenia niektórych z nich ze względu na specyfikę danej kategorii spraw, to jednak skutek taki nie powinien być, co do zasady, rezultatem rozszerzającej wykładni postanowień aktów prawa wewnętrznego stanowionych przez same uczelnie. Wypada więc skonstatować, że wysłanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie skreślenia z listy studentów bądź doktorantów powinno stanowić normę prawidłowego działania organów szkoły wyższej, nawet jeśli organizacyjnie jest to kłopot dla uczelnianej administracji. W pierwszej kolejności należy mieć bowiem na uwadze poszanowanie dla gwarancji procesowych strony, a nie wygodę pracowników uczelni. Nie można zresztą pozostawać obojętnym na fakt, iż omawiane zawiadomienie nie wpływa na sprawność działania uczelnianego aparatu urzędniczego. Nierzadko stanowi ono przecież środek dyscyplinujący studenta (doktoranta) zwlekającego z uzyskaniem niezbędnych zaliczeń, by dopełnił on swoich obowiązków, albo sygnalizuje mu konieczność kontaktu z uczelnią w celu poinformowania jej organów o ewentualnych problemach, np. natury zdrowotnej, które stanęły na przeszkodzie normalnej realizacji toku studiów, stając się przyczyną wszczęcia postępowania w sprawie skreślenia. Wiadomość o nich może częstokroć zminimalizować ryzyko usunięcia z szeregów członków społeczności akademickiej.

Jako niedopuszczalne należy bez wątpienia traktować wszelkie próby pomijania kwestii powiadamiania strony o wszczęciu postępowania w przypadku weryfikacji decyzji podejmowanych przez organy szkół wyższych w trybach nadzwyczajnych. Z uwagi na to, że skutkiem kontroli prowadzonej w tych

trybach jest naruszenie trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, powszechnie przyjmuje się zasadę możliwie ścisłej wykładni przepisów regulujących poszczególne tryby, akcentując zwłaszcza brak akceptacji dla stosowania w tym zakresie wykładni rozszerzającej<sup>12</sup>. Wydaje się, że w tej sytuacji nawet odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. do spraw studencko-doktoranckich nie może stanowić instrumentu omijania zasady trwałości decyzji ostatecznych wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a., gdyż podważałoby to gwarancyjne znaczenie tej zasady i naruszałoby pewność obrotu prawnego. Ewentualne odstępstwa od regulacji kodeksowej, również w zakresie wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym, powinny mieć zatem swoje źródło w normach ustawowych. Przykładem takiej modyfikacji jest regulacja przewidziana w art. 207 ust. 3 u.p.s.w., w myśl której organem właściwym do wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu zawodowego i wydania dyplomu jest rektor, podczas gdy w warunkach kodeksowych zasadą jest, iż o wznowieniu postępowania, zgodnie z art. 150 § 1 k.p.a., postanawia organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji. Zmiana ta podyktowana jest przede wszystkim tymczasowym charakterem komisji egzaminu dyplomowego, czyli organu wydającego decyzję w powyższej kategorii spraw, jednak przez fakt, że wprowadzający ją przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowej, to nie może to budzić żadnych kontrowersji. Każda inna modyfikacja w zakresie weryfikacji decyzji studencko-doktoranckich, niemająca podstawy w szczególnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego, nie może być natomiast zaakceptowana. Dotyczy to również wymogu skierowania aktu informującego stronę o wszczęciu postępowania, niezależnie od tego, czy rzecz dotyczy postanowienia o wznowieniu postępowania, czy zawiadomienia o wszczęciu postępowania w innym trybie nadzwyczajnym, np. stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Wydaje się, że powyższe uwagi należałoby również odnosić do tzw. decyzji nadzorczych, o których stanowi art. 177 ust. 6 u.p.s.w., przewidując, że odpowiednio kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej w przypadku komisji stypendialnych oraz rektor w odniesieniu do odwoławczej komisji

<sup>12</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 90.

stypendialnej, w ramach nadzoru, mogą uchylić decyzję niezgodną z przepisami u.p.s.w. lub regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej. Powołanym wyżej przepisem stworzono środek *quasi*-nadzwyczajnej kontroli rozstrzygnięć organów stypendialnych, którego zastosowanie może prowadzić do naruszenia ich trwałości, a więc również do zmiany w zakresie wynikających z tych rozstrzygnięć praw i obowiązków ich adresatów. Stronom postępowań prowadzonych w tym trybie powinny być więc zapewnione możliwie jak najszersze gwarancje procesowe służące obronie ich interesów, poczynając od zawiadomienia informującego o wszczęciu postępowania nadzorczego przez właściwy w sprawie organ<sup>13</sup>.

#### **IV. Doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda***

Poruszane wielokrotnie w dotychczasowych rozważaniach zagadnienie konieczności zawiadamiania strony o wszczęciu postępowania implikuje w przypadku spraw studencko-doktoranckich dodatkowe problemy związane ze skutecznością doręczenia takiego zawiadomienia. Kwestia doręczeń na gruncie omawianej kategorii spraw ma zresztą szerszy wymiar i śmiało można ją odnosić nie tylko do etapu otwierającego określone postępowanie, lecz także do problematyki komunikacji na linii organy uczelni – studenci (doktoranci).

Z rozczarowaniem wypada odnotować, że przepisy u.p.s.w. nie wprowadzają żadnych szczególnych unormowań w zakresie doręczeń względem regulacji przewidzianej w k.p.a., szczególnie gdy chodzi o możliwość łatwiejszego i powszechniejszego stosowania środków komunikacji elektronicznej. Wciąż zatem zasadniczą formą doręczania pism w sprawach studencko-doktoranckich pozostaje przede wszystkim list polecony za zwrotnym potwierdzeniem odbioru – forma nieco już archaiczna i oderwana od rzeczywistości, zwłaszcza patrząc na sylwetkę współczesnego studenta czy doktoranta, człowieka mobilnego, któremu bez wątpienia nieobce są nowoczesne środki wzajemnego komunikowania się. Ustawodawca powinien zatem poważnie przemyśleć

<sup>13</sup> Por. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach...*, op. cit., s. 379–381.



wdrożenie nowych rozwiązań odpowiadających zmieniającym się potrzebom szkolnictwa wyższego. Wprowadzenie w tym zakresie odstępstw wydaje się wręcz niezbędne z uwagi na obserwowaną obecnie znaczną mobilność społeczeństwa, w tym również studentów (doktorantów), którzy nie tylko studiują w systemie e-learningu<sup>14</sup>, lecz także nierzadko odbywają część studiów na uczelniach zagranicznych w ramach różnorodnych programów wymiany studenckiej. W takich przypadkach albo w ogóle kontaktują się z uczelnią jedynie drogą elektroniczną, albo przez pewien czas przebywają za granicą, przenosząc tam swoje centrum życiowe. Gdyby w takich sytuacjach wprost stosować rozwiązania przyjęte w przepisach k.p.a., doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania byłoby znacznie utrudnione<sup>15</sup>, a już bez wątpienia długotrwałe. Od strony formalnej utrudnia to zatem nie tylko wszczęcie jakiegokolwiek postępowania, lecz także jego prowadzenie i zakończenie poprzez wydanie i skuteczne doręczenie decyzji administracyjnej. Warto zatem postulować, by w dobie postępującej informatyzacji również szkolnictwo wyższe stało się beneficjentem tego procesu. Na szerszą skalę powinno się więc wykorzystywać środki komunikacji elektronicznej, zwłaszcza że szkoły wyższe już teraz dysponują narzędziami, które przy odpowiednich zmianach legislacyjnych pozwoliłyby na poluzowanie rygorów związanych z mechanizmami uwierzytelniania tożsamości uczestników postępowania administracyjnego oraz usprawniły proces doręczenia pism. Mowa tu oczywiście o wszelkiego rodzaju informatycznych systemach obsługi studiów czy elektronicznej legitymacji studenta (doktoranta).

### Wnioski

Postępowania administracyjne w sprawach studenckich i doktoranckich – z uwagi na więź łączącą ich z podmiotem administrującym, a także z uwagi na to, że wstąpili oni w te relacje dobrowolnie – mają szczególny charakter.

<sup>14</sup> E-learning, czyli kształcenie na odległość z wykorzystaniem sieci komputerowych i internetu.

<sup>15</sup> Doręczenia pism dokonywane za granicę ciągle stwarzają poważne trudności, a ustawodawca, mimo zmian dokonanych w art. 40 k.p.a. (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 – dodano do art. 40 § 4 i 5), wciąż nie znalazł takiego rozwiązania, które uczyniłoby je skutecznym.

Z tego względu, a także z uwagi na to, że przepisy k.p.a. stosuje się w ich przypadku odpowiednio, należałoby postulować wprowadzenie pewnych odstępstw, również gdy chodzi o wszczęcie postępowania. Nie tyle jednak chodzi o zmiany w zakresie istoty tej instytucji procesowej, co środków pozwalających na jej sprawne stosowanie w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do sposobów informowania studentów (doktorantów) o fakcie wszczęcia z urzędu określonego postępowania administracyjnego w ich sprawie. Kodeksowe przepisy o doręczeniach, z opisanych wcześniej przyczyn, bez wątpienia nie odpowiadają standardom skutecznej i nowoczesnej komunikacji, przez co również nie spełniają oczekiwań nastawionej na innowacyjność sfery szkolnictwa wyższego oraz funkcjonujących w tej sferze podmiotów – tak studentów (doktorantów), jak i organów uczelni wyższych. Ustawodawca powinien przede wszystkim rozważyć możliwość szerszego wykorzystania systemów informatycznych, jakie są już w posiadaniu szkół wyższych, do przekazywania studentom i doktorantom wszelkich pism, a więc również zawiadomień o wszczęciu postępowania, pamiętając o jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów zapewniających skuteczność ich doręczenia. Przykładowe, wymagające oczywiście głębszej dyskusji rozwiązania, mogłyby się opierać na założeniu obowiązkowego sprawdzania zawartości indywidualnego konta w takim systemie przez jego posiadacza, a przesyłane na nie pisma traktowano by jako skutecznie doręczone z upływem określonego, np. 14-dniowego terminu od daty zarejestrowania pisma na danym koncie, chyba że jego adresat odczytałby je przed upływem tego czasu. W takim przypadku data doręczenia związana byłaby z chwilą faktycznego odbioru pisma. Poruszając się natomiast w zakresie rozwiązań funkcjonujących na gruncie obecnych przepisów, być może właściwym posunięciem byłaby próba szerszego spopularyzowania platformy ePUAP poprzez zakładanie w jej ramach profilu zaufanego każdemu przyszłemu studentowi bądź doktorantowi już na etapie rekrutacji na studia. Profil taki byłby następnie weryfikowany przez uprawnionych pracowników uczelni, służąc później organom szkół wyższych oraz jego posiadaczowi do wzajemnej komunikacji podczas studiów, a temu ostatniemu również przez resztę życia w relacjach z innymi organami administracji publicznej.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Bez znaczenia będą wszelkie próby legislacyjnego dostosowania instytucji wszczęcia postępowania czy doręczenia do potrzeb współczesnego szkolnictwa wyższego, jeśli w pierwszej kolejności nie zmieni się mentalność pracowników uczelnianych administracji oraz nie wzrośnie poziom ich świadomości prawnej. Jest bowiem faktem notoryjnym, że przestrzeganie przez nich reguł prawidłowego procedowania wciąż napotyka na poważny opór i częściej jest traktowane jako kolejny przykry, biurokratyczny obowiązek pracowniczy, a nie norma prawidłowego działania.

**DR MAŁGORZATA GANCZAR**

(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

## **Uzasadnienie decyzji stypendialnej – problemy praktyczne**

Nowelizacją u.p.s.w. ustawodawca wprowadził nową politykę w zakresie przyznawania pomocy materialnej studentom i doktorantom. Zrezygnowano ze stypendiów za wybitne osiągnięcia sportowe, na wyżywienie i mieszkaniowego, natomiast stypendia za wyniki w nauce i sporcie oraz stypendium ministra za osiągnięcia w nauce w dotychczasowym kształcie zostały częściowo zastąpione stypendiami rektora dla najlepszych studentów (art. 174 u.p.s.w.) i stypendium ministra za wybitne osiągnięcia (bez bliższego określenia).

W myśl art. 207 u.p.s.w. do decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Sprawy z zakresu przyznania bądź odmowy przyznania pomocy materialnej niewątpliwie należą do spraw indywidualnych studentów i doktorantów. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w rozumieniu art. 207 u.p.s.w. polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia sprawy i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony, jednak przy uwzględnieniu specyfiki szkoły wyższej. Nakaz ten należy rozumieć tak, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie przepisów k.p.a., powinny mieć zastosowanie także do adresata decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, iż niektóre jego regulacje znajdą zastosowanie wprost, inne z pewnymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne, z uwagi na specyfikę podmiotu, jakim jest uczelnia publiczna, nie będą miały zastosowania przed tym organem<sup>1</sup>. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. przesądza o szczególnym charakterze postępowania przed organami szkoły wyższej i o dopuszczalności jedynie pewnych odstępstw

---

<sup>1</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 944/13, LEX nr 1458120.

od zasad uregulowanych w k.p.a. Odstępstwa mogą jedynie dotyczyć kwestii związanych z realizacją trybu i zasad postępowania wynikających z przepisów u.p.s.w. regulujących postępowanie w sprawach o przyznanie stypendium, a organy nie mogą w sposób dowolny stosować ogólnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne<sup>2</sup>. NSA już w uchwale 7 sędziów z dnia 13 października 2003 r. stwierdził, że każdy „akt indywidualny winien zapaść w trybie i formie zapewniającej studentowi gwarancje procesowe przewidziane w k.p.a., a zwłaszcza prawo zaskarżenia rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji, a także do sądu administracyjnego”<sup>3</sup>. TK natomiast wskazał, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie k.p.a., powinny być również stosowane do adresata decyzji rektora, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają<sup>4</sup>.

W literaturze wskazuje się, że wolą ustawodawcy było i jest zapewnienie możliwie najszerszych gwarancji prawnych użytkownikom szkoły wyższej, przez rozszerzenie ochrony wynikającej z k.p.a. i prawa do sądu na wszelkie władcze rozstrzygnięcia organów uczelni skierowane indywidualnie do studenta czy doktoranta w jego sprawach, a więc także na te o charakterze wewnątrzzakładowym<sup>5</sup>. Widoczne są wyraźne tendencje do objęcia prawa dotyczącego szkół wyższych systemem prawa administracyjnego i jego instytucji zapewniających ochronę prawną. Takie uregulowanie art. 207 u.p.s.w. zapewnia minimum ochrony procesowej poprzez zapewnienie, że organy właściwe w zakresie pomocy materialnej będą działać w granicach i na podstawie prawa<sup>6</sup>.

Warto przyjrzeć się bliżej kwestii uwzględniania w decyzjach stypendialnych elementów formalnych struktury decyzji określonych w art. 107 k.p.a. pod kątem dopuszczalności stosowania niezbędnych modyfikacji związanych ze specyfiką funkcjonowania szkół wyższych. Przepis art. 107 § 1 k.p.a. określa

<sup>2</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 231/10, LEX nr 758106.

<sup>3</sup> Sygn. akt OPS 5/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 9; cyt. za A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, PiP 2011, z. 11, s. 59.

<sup>4</sup> Sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

<sup>5</sup> A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów...*, op. cit., s. 60.

<sup>6</sup> Por. J. Pakuła, *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów w szkołach wyższych oraz jednostkach naukowych*, Toruń 2013, s. 34.

składniki decyzji administracyjnej typowej (standardowej), od istnienia których zależy prawidłowość jej wydania. Zgodnie z przepisem art. 107 § 2 k.p.a. w przepisach szczególnych mogą być określone także inne składniki, które powinna zawierać decyzja, poza tymi wymienionymi w art. 107 § 1 k.p.a.<sup>7</sup>

Biorąc powyższe pod uwagę, prawidłowo wydana decyzja organu szkoły wyższej powinna zawierać obligatoryjnie oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Jeżeli od decyzji służy powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, to decyzja powinna zawierać stosowne pouczenie. Nie wydaje się możliwe, aby z uwagi na wskazywany w orzecznictwie minimalizm procedury, gwarantowany przez odwołanie ujęte w art. 207 u.p.s.w., organ uczelni mógł zrezygnować z któregoś z elementów formalnych wymienionych w art. 107 k.p.a. W praktyce stosowanej przez organy uczelni często rezygnuje się z umieszczania w decyzjach stypendialnych uzasadnienia, które jest bardzo ważnym składnikiem prawidłowo wydanej decyzji. A przecież to w uzasadnieniu student lub doktorant może zapoznać się z tokiem rozumowania konkretnego organu w danej sprawie, może poznać motywy, które przesądziły o takim, a nie innym rozstrzygnięciu<sup>8</sup>. Tak też stanowczo stwierdza NSA, wskazując, że uzasadnienie decyzji administracyjnej ma objaśnić stronie tok rozumowania organu prowadzący do zastosowania przepisu w sprawie w określonym stanie faktycznym. Konsekwencją tego rozumowania jest bowiem wydanie przez organ rozstrzygnięcia odpowiadającego normie prawnej zawartej w danym przepisie ustawy. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu decyzji administracyjnej, a uzasadnienie decyzji służy wskazaniu stronie motywów, którymi kierował się organ przy załatwieniu jej sprawy administracyjnej<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex 2013.

<sup>8</sup> Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w szkolnictwie wyższym – zagadnienia wybrane*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 101.

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2075/12, LEX nr 1495156.

Stosownie do postanowień art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie decyzji składa się z uzasadnienia faktycznego, zawierającego w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, a także przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił mocy dowodowej oraz uzasadnienia prawnego zawierającego wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów, które zadecydowały o treści decyzji. W literaturze podkreślono, że uzasadnienie w dziedzinie faktów musi wyjaśnić okoliczności wskazujące na potrzebę lub konieczność wydania decyzji w danej sprawie i wobec określonych podmiotów oraz ich wpływ na treść rozstrzygnięcia. Natomiast uzasadnienie w sferze prawa wskazuje obowiązującą normę prawną i jej znaczenie ustalone w drodze wykładni<sup>10</sup>. Jak podkreśla się w orzecznictwie, uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z zasadą przekonywania wyrażoną w art. 11 k.p.a., która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć, tak aby strony poznały argumenty i przesłanki podejmowanych decyzji. Motywy decyzji powinny wyjaśnić tok rozumowania organu prowadzącego do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej<sup>11</sup>. Bez zachowania tego elementu decyzji strony nie mają możliwości obrony swoich słuszných interesów oraz prowadzenia polemiki z organem, zarówno w odwołaniu, jak i w skardze do sądu. Niezależnie od powyższego, uzasadnienie stanowi jeden z warunków *sine qua non* skutecznej kontroli decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne<sup>12</sup>. Zasadę przekonywania w postępowaniu administracyjnym realizuje się na gruncie art. 107 § 3 k.p.a. Mocą tej zasady organ administracji obowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do realizacji decyzji bez stosowania środków przymusu. Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana,

<sup>10</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 442.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 839/13, LEX nr 1468443.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 635/12, LEX nr 1260492.

gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Obowiązkiem organu odwoławczego przy uzasadnianiu decyzji jest więc ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podnoszonych przez stronę w trakcie toczącego się postępowania. Niewykonanie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, a to z kolei skutkuje uchyleniem zaskarżonych decyzji<sup>13</sup>. Brak ustosunkowania się organu administracji do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy uznawane jest nie tylko jako naruszenie art. 11 k.p.a., lecz także art. 8 k.p.a. ustanawiającego zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Mamy w takim przypadku do czynienia z sytuacją, w której sprawa nie zostaje załatwiona zgodnie z wynikającymi z tych przepisów zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego<sup>14</sup>. Należy pamiętać, że istotą zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest ich samoistność jako podstawa prawna działania organu administracji publicznej. Pełnią one jednocześnie rolę dyrektyw interpretacyjnych, ustanawiając szczególnie doniosłe dyrektywy w zakresie wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego. Z ich treści wynika obowiązek organu dotyczący takiego stosowania prawa materialnego i procesowego, aby w rozstrzygnięciu sprawy co do istoty oraz w trybie postępowania zachować wszystkie ustanowione w art. 6–16 k.p.a. zasady ogólne<sup>15</sup>.

Jednym ze świadczeń pomocy materialnej, do której prawo przysługuje studentom i doktorantom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, jest stypendium socjalne. Postępowanie w sprawie przyznania stypendium socjalnego zostało oparte na zasadzie skargowości. Zainteresowany uzyskaniem tej formy pomocy materialnej zobowiązany jest złożyć stosowny wniosek. Tok postępowania wyjaśniającego w sprawach stypendium socjalnego można w uproszczeniu podzielić na dwie fazy. W pierwszej właściwy organ zobowiązany jest potwierdzić brak przesłanek uniemożliwiających otrzymanie świadczenia. W kolejnej weryfikuje sytuację materialną strony postępowania.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1039/12, LEX nr 1287174.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1882/12, LEX nr 1495121.

<sup>15</sup> R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, SIP Lex.



Postępowanie wyjaśniające w tych sprawach ogranicza się zasadniczo do środków dowodowych wymienionych *expressis verbis* w przepisach u.p.s.w. lub u.s.r., tzn. różnego rodzaju zaświadczenia bądź oświadczenia dokumentujące sytuację majątkową strony i członków jej rodziny. Często ignoruje się zasadę otwartego systemu dowodów w postępowaniu administracyjnym, wyrażoną w art. 75 § 1 k.p.a. Takie działanie stoi w sprzeczności z obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie polegającym na wszechstronnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy<sup>16</sup>. Przypuśćmy, że z przedstawionych przez studenta bądź doktoranta dokumentów wynika, iż dochód na jedną osobę w jego rodzinie wynosi 0 złotych – organ powodowany zrozumiałymi wątpliwościami co do stanu faktycznego może zwrócić się do właściwego ośrodka pomocy społecznej o zweryfikowanie sytuacji materialno-dochodowej strony postępowania. Ponieważ nie było to praktykowane przez organy stypendialne uczelni, do art. 179 u.p.s.w. dodano ust. 8 w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2014 r. Przepis ten ma zapobiegać sytuacjom, w których zainteresowany, chcąc za wszelką cenę otrzymać stypendium, przedstawiałyby niezgodne z rzeczywistością informacje o jego sytuacji materialnej. Na gruncie cytowanego przepisu upoważniono właściwe organy stypendialne do żądania doręczenia im, w uzasadnionych przypadkach, opinii jednostki z systemu pomocy społecznej odpowiedzialnej za ustalenie sytuacji dochodowej i majątkowej osób i rodzin, a następnie uwzględnienia tej opinii w prowadzonym postępowaniu. Nieustalenie przez organy w ramach toczącego się postępowania lub pominięcie w uzasadnieniu decyzji okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, może stanowić przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy<sup>17</sup>. Przedstawiona sytuacja nie kłóci się z przerzuceniem na stronę odpowiedzialności za skompletowanie potrzebnej dokumentacji i dostarczenie jej wraz ze stosownym wnioskiem. Pamiętać należy, że na organie stypendialnym ciąży obowiązek wezwania stro-

<sup>16</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1942/13, LEX nr 1637117.

ny, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., do uzupełnienia w terminie 7 dni braków formalnych wynikających z wad wniosku bądź niedostatków załączonej do niego dokumentacji. Wezwaniu temu musi zawsze towarzyszyć pouczenie o rygorze pozostawienia wniosku o przyznanie stypendium socjalnego bez rozpoznania w razie nieusunięcia stwierdzonych przez organ braków.

Podkreślić należy, że użycie zwrotu „w uzasadnionych przypadkach” bez bliższego określenia, jakie to są przypadki, daje przesłankę oceny prawidłowości takiego żądania, gdyż bez wątpliwości nie może to być standardowe żądanie w każdym przypadku wysuwane przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej lub w razie przekazania przez niego uprawnień komisji stypendialnej tej jednostki, w trybie art. 175 ust. 4 u.p.s.w., przez tę komisję stypendialną lub odpowiednio odwoławczą komisję stypendialną przedstawienia przez studenta zaświadczenia, opinii z ośrodka pomocy społecznej o sytuacji dochodowej i majątkowej studenta i rodziny studenta. Treść zaświadczenia może zostać uwzględniona w procesie decyzyjnym, czyli potraktowana jako dowód w postępowaniu o przyznanie stypendium socjalnego<sup>18</sup>. W razie nieprzedstawienia zaświadczenia, zgodnie z art. 179 ust. 9 u.p.s.w. student lub doktorant może zostać wezwany do przedstawienia wyjaśnień. Niezłożenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkuje odmową przyznania stypendium socjalnego. Zauważyć należy, że postępowanie dowodowe w sprawach przyznania stypendium socjalnego nie zawsze ograniczy się – i nie powinno się ograniczać – jedynie do wyliczenia dochodu i sprawdzenia na tej podstawie, czy świadczenie przysługuje, czy też nie.

Organy stypendialne powszechnie ograniczają treść uzasadnienia decyzji w sprawie przyznania stypendium socjalnego właśnie do wskazania jedynie obliczonego dochodu na podstawie przedstawionych przez stronę dokumentów i wskazania, czy wielkość ta przekracza bądź nie przyjęty przez daną uczelnię próg, a co za tym idzie – czy strona otrzyma wnioskowane świadczenie i w jakiej wysokości. Wydaje się to niewystarczające, gdyż strona jest pozbawiona możliwości weryfikacji, czy poprawnie obliczono wysokość jej dochodu na jednego członka rodziny, czy uwzględniono wszystkie dochody utracone bądź

<sup>18</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Lex.

uzyskane, czy w końcu nie został popełniony błąd rachunkowy, co w przypadku znaczącej liczby jednocześnie rozpatrywanych spraw może się zdarzyć. Dlatego prawidłowe uzasadnienie decyzji w sprawie przyznania stypendium socjalnego powinno zawierać wskazanie wszystkich kwot wziętych pod uwagę przy wyliczaniu dochodu, wskazanie wszystkich osób uwzględnionych przy tych wyliczeniach, wyjaśnienie, jakim dowodom odmówiono wiarygodności i na jakiej podstawie. W uzasadnieniu organ powinien wskazać, czy ustalił trudną sytuację strony, ponieważ tylko taka uprawnia do otrzymania pomocy materialnej.

W przypadku stypendium dla najlepszych studentów lub doktorantów w praktyce spotykamy podobne problemy. Organ uczelni w uzasadnieniu decyzji najczęściej podaje liczbę zdobytych przez stronę punktów, miejsce na liście rankingowej i czy to wystarczy do otrzymania stypendium, czy też nie. Analogicznie natomiast jak w przypadku stypendium socjalnego, tak niewielka ilość informacji nie pozwoli studentowi bądź doktorantowi na weryfikację, czy wszystkie przedstawione przez niego osiągnięcia zostały wzięte pod uwagę, czy nie popełniono błędów w trakcie kwalifikowania osiągnięć do konkretnych kategorii, czy w końcu nie popełniono błędów rachunkowych, które mogły mieć wpływ na uzyskanie stypendium albo na jego wysokość. Jak wskazuje NSA, „nie jest wystarczające podanie skali punktacji danego osiągnięcia czy dokonania studenta, [...]. Przyznane punkty należało nie tylko odnieść do konkretnie wskazanych dokonań studenta [...], ale także pisemnie uzasadnić dlaczego tak, a nie inaczej oceniono jego dokonania, czego zabrakło do uzyskania maksymalnej liczby punktów za dane osiągnięcie czy działalność. Bez tego uzasadnienia przyznanej punktacji dotyczącej wypracowania przez organ (na podstawie sumy uzyskanych punktów przez danego zainteresowanego) rankingu najlepszych studentów, wydana przez organ decyzja nie ma cech prawidłowego uznania administracyjnego, a zatem nosi cechy dowolności”<sup>19</sup>. Dalej w wyroku NSA wskazał, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji mimo jego obszerności i wskazania dodatkowych zasad wylaniania najlepszych studentów, zawiera zbyt mało odniesień co do przyczyn przyznania zainteresowanej stronie konkretnych punktów za dane dokonanie<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12.

<sup>20</sup> Ibidem.

Jak wskazuje NSA, prawidłowe sporządzenie uzasadnienia decyzji wymaga najpierw dokonania oceny dowodów, z zachowaniem zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.). Na tym etapie organ powinien ocenić, którym dowodom powinien odmówić dania wiary (w całości bądź części), a którym dać wiarę i dlaczego. Ta praca myślowa organu znaleźć powinna odzwierciedlenie w odrębnej części uzasadnienia decyzji (uzasadnieniu faktycznym, które w szczególności powinno zawierać wskazanie dowodów, na których organ się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności). Dopiero wykonanie tej pracy myślowej organu powinno być przełożone na ustalony stan faktyczny, tj. wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione. Tylko bowiem fakty ustalone przez organ, a nie twierdzone przez strony, mogą być podstawą aktu subsumpcji (podciągnięcia prawidłowo ustalonego przez organ stanu faktycznego pod normę prawa materialnego, która powinna znaleźć zastosowanie w sprawie)<sup>21</sup>. Prawidłowe uzasadnienie decyzji powinno w dodatku odzwierciedlać poszczególne etapy prowadzonego postępowania administracyjnego, w tym postępowania dowodowego, ponadto wskazać, jakie fakty ustalono, oraz zawierać opis dokonanej subsumpcji. Prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, lecz także wychowawcze – pogłębia bowiem zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych<sup>22</sup>. Uzasadnienie decyzji administracyjnej jest swoistym odzwierciedleniem toku postępowania, ustaleń poczynionych przez organ i dowodów, które doprowadziły do takich, a nie innych wniosków. Pomiedzy sentencją decyzji a jej uzasadnieniem powinna zachodzić spójność<sup>23</sup>, gdyż poza rozstrzygnięciem uzasadnienie jest jedyną częścią, w której mogą się pojawić treści merytoryczne tłumaczące podjęte rozstrzygnięcie. Uzasadnienie stanowi z rozstrzygnięciem nierozzerwalną całość.

Warto się również zastanowić, czy organy stypendialne słusznie postępują, korzystając z możliwości przewidzianej w art. 107 § 4 k.p.a. Przewiduje on wyjątek od obowiązku uzasadnienia decyzji i pozwala na to w przypadku decyzji wydanej w I instancji, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, a w razie wielości stron postępowania – gdy uwzględnia w całości żądania wszystkich

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2234/12, LEX nr 1569034.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 678/13, LEX nr 1343041.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 584/11, LEX nr 1155973.

stron. Organ musi zatem uzasadnić decyzję I instancji, gdy decyzja uwzględnia żądanie strony jedynie w części, a w razie wielości stron, gdy decyzja nie uwzględnia w całości lub w części żądania nawet jednej ze stron. Natomiast organ administracji publicznej jest zobowiązany uzasadnić wszystkie decyzje wydane na skutek odwołania. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji na gruncie art. 107 § 4 k.p.a., ale nie ma takiego obowiązku, zależy to od jego oceny sprawy, treści żądań i rozstrzygnięcia sprawy w decyzji. Czy takie odstąpienie od uzasadnienia jest prawidłowe w przypadku decyzji stypendialnych? Jeśli chodzi o stypendium socjalne, można byłoby przychylić się do takiego rozwiązania w przypadku, gdy sytuacja materialna nie budzi wątpliwości. Natomiast, zdaniem autorki, decyzja tego typu powinna dawać możliwość weryfikacji danych, na podstawie których zostało podjęte rozstrzygnięcie, z uwagi na sposób obliczania wysokości takiego świadczenia, mianowicie najczęściej jest to wysokość stanowiąca różnicę pomiędzy progiem ustalonym na uczelni a wysokością dochodu wyliczonego dla strony. Każdy błąd może mieć wpływ na wysokość świadczenia. Przedstawienie szczegółowego zestawienia wziętych pod uwagę dowodów, ujęte właśnie w uzasadnieniu, pozwala studentowi lub doktorantowi na dokonanie swoistej kontroli wydanej decyzji. Podobnie wypowiada się orzecznictwo, wskazując, że uzasadnienie decyzji poza wskazaniem i wyjaśnieniem podstawy prawnej rozstrzygnięcia ma być dla strony źródłem informacji o sposobie rozumowania organu podejmującego decyzję i przyjętych przez niego założeniach, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia. Za takie uzasadnienie nie można natomiast uznać ogólnikowego stwierdzenia, że dochód netto przypadający na członka rodziny skarżącej przekroczył próg stypendialny, i ograniczenia się do podania ogólnej kwoty dochodu rodziny, bez wskazania sposobu jej matematycznego wyliczenia. To z uzasadnienia decyzji strona czerpie informację o ustalonym i przyjętym przez organ do rozpoznania stanie faktycznym oraz o swojej sytuacji prawnej<sup>24</sup>.

Odnosząc się natomiast do decyzji w sprawie stypendium dla najlepszych studentów, warto zwrócić uwagę na konkursowy charakter tej procedury

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 247/14, LEX nr 1532024.

i uznaniowy charakter decyzji<sup>25</sup>. Organ w tym przypadku ocenia osiągnięcia naukowe poszczególnych zainteresowanych. Samo wskazanie przyznanych punktów i podanie miejsca na liście rankingowej oraz wskazanie przepisów, na podstawie których dokonano oceny wniosku i przedstawionych osiągnięć, jest uznane w orzecznictwie za zbyt lakoniczne wyjaśnienie motywów, którymi kierował się organ, wydając decyzję. Z uzasadnienia takiej decyzji powinno przede wszystkim wynikać, że wszelkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją<sup>26</sup>. Można wysnuć wniosek, że tym bardziej zastosowanie art. 107 § 4 k.p.a. jest w tym przypadku niedopuszczalne.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że decyzja z wadliwym uzasadnieniem wywołuje oczywiście skutki prawne<sup>27</sup>, ale także może być fałszywie interpretowana i przez to błędnie wykonywana. Uchylenie samego uzasadnienia nie podważy rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, ale spowoduje po stronie organu administracyjnego obowiązek zredagowania prawidłowego uzasadnienia, co może wpłynąć na wykonanie tej decyzji, a organowi kontrolnemu lub sądowi dostarczyć pełnego, wiarygodnego materiału do oceny całości rozstrzygnięcia<sup>28</sup>. Brak uzasadnienia obligatoryjnego lub wada takie-

---

<sup>25</sup> Oznacza to, że organ może odmówić przyznania stypendium także studentowi, który osiągnął wysoki wynik sportowy we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym i zaliczył kolejny rok studiów, jeżeli przekracza to możliwości organu wynikające z przyznanych mu uprawnień i środków. Uznaniowy charakter decyzji nie oznacza jednakże dowolnego działania rektora. Organ przyznając stypendium, dysponuje ograniczonymi środkami finansowymi, a bezspeczne jest, że przyznana konkretna pomoc musi mieć pokrycie w środkach finansowych, gdyż w przeciwnym wypadku stypendium nie mogłoby zostać faktycznie zrealizowane. Jeśli zatem przyznane środki na stypendia dla najlepszych studentów są zbyt małe, aby takie stypendia otrzymał każdy student spełniający kryteria przyznania pomocy, organ uczelni jest zmuszony dokonać wyboru spośród tychże studentów i gradacji osiągnięć, ponieważ może przyznać stypendia jedynie tyłu osobom, na ile pozwalają mu fundusze. Każda uczelnia wyższa może ustalić własne, odmienne kryteria przyznawania stypendiów (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 sierpnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 488/14, LEX nr 1502821).

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 658/13, LEX nr 1417657.

<sup>27</sup> Lakoniczność uzasadnienia, jak też brak szczegółowego odniesienia się do wszystkich zarzutów, wskazuje co prawda na niedochowanie należytej dbałości o jego jakość, co prowadzi w dalszej kolejności do uchybienia zasadzie przekonywania (art. 11 k.p.a.), jednak nie dyskredytuje podjętego rozstrzygnięcia. Jeżeli motyw podjętej decyzji są w uzasadnieniu wystarczająco wyeksponowane, a rezultat postępowania jest zgodny z prawem, to samo formalne naruszenie przepisów k.p.a., powstałe na etapie redagowania jej uzasadnienia, nie może być oceniane jako istotne; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1565/11, LEX nr 1137289.

<sup>28</sup> J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 511–524.

go uzasadnienia mogą mieć istotny wpływ na wynik sprawy w tym sensie, że bez uzasadnienia wynik sprawy nie jest pełny. Można też podnosić za J. Zimmermannem, że „wynikiem sprawy” jest nie tylko samo rozstrzygnięcie jako formalna część decyzji (postanowienia), lecz także otwarcie możliwości jego pełnego i bezproblemowego wykonania lub jego pełnej, przewidzianej przez prawo kontroli<sup>29</sup>. Całkowity brak uzasadnienia decyzji, jeśli jest ono obligatoryjne, to rażące naruszenie prawa procesowego, które powinno stanowić przesłankę dla stwierdzenia nieważności decyzji, a w toku instancji – dla jej uchylenia<sup>30</sup>.

Wagę uzasadnienia podkreśla się również z uwagi na możliwość dokonania merytorycznej kontroli zaskarżonej decyzji przez sąd. Jest to możliwe jedynie, gdy ustalenia faktyczne i prawne dokonane przez organ rozpatrujący sprawę wyczerpują istotę sprawy, a uzasadnienie decyzji odpowiada wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. W przeciwnym razie zaskarżona decyzja wymyka się spod kontroli sądu, gdyż uniemożliwione jest dokonanie przez sąd oceny przesłanek, którymi kierował się organ, wydając decyzję<sup>31</sup>. Wystarczy przedstawić funkcje, jakie przypisuje się uzasadnieniu decyzji, mianowicie wykazanie, na jakiej zasadzie decyzja została podjęta, stworzenie możliwości kontroli poprawności decyzji, wywarcie perswazji w stosunku do adresata i innych podmiotów, również w stosunku do organów orzekających, przed którymi sprawa może być toczona<sup>32</sup>, by stwierdzić, że uzasadnienie decyzji stypendialnych przez właściwe organy uczelni ma istotne znaczenie w realizacji swych praw przez studentów i doktorantów. Warto też podkreślić, że niejednokrotnie argumentacja podana w uzasadnieniu decyzji może stać się bodźcem do zmiany stanu prawnego.

<sup>29</sup> Idem, *Głosa do wyroku NSA z dnia 19 czerwca 1997 r.*, sygn. akt V SA 1512/96, OSP 1998, nr 2, s. 29.

<sup>30</sup> Idem, *Znaczenie...*, op. cit.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 276/15, LEX nr 1932739.

<sup>32</sup> J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 118–122.

**MGR ALEKSANDER JAKUBOWSKI**  
(Uniwersytet Warszawski)

## **Uzasadnienie decyzji w postępowaniu rekrutacyjnym na studia doktoranckie**

### **Wprowadzenie**

Jednym z trudniejszych zagadnień prawnych w szkolnictwie wyższym jest prowadzenie postępowań związanych z rekrutacją na studia doktoranckie (studia trzeciego stopnia). Szczególnie problematyczna wydaje się przy tym kwestia uzasadniania wydawanych w nich decyzji. Jak bowiem zauważa P. Dańczak, najbardziej skomplikowana pozostaje materia uzasadniania decyzji wydawanych na podstawie kryteriów wartościujących i w których procesie podjęcia bierze udział kilka podmiotów<sup>1</sup>, a do takich należą rozstrzygnięcia podejmowane w postępowaniu rekrutacyjnym na studia doktoranckie. Nie dziwi zatem, że prawidłowe formułowanie uzasadnienia faktycznego i prawnego rzeczonych decyzji sprawia w szkołach wyższych największe trudności<sup>2</sup>. Z tej przyczyny zasadne wydaje się rozważenie tytułowego zagadnienia w celu wypracowania modelu gwarantującego z jednej strony sprawność i efektywność procesu rekrutacyjnego, a z drugiej poszanowanie gwarancji procesowych stron tego postępowania.

Zgodnie z art. 196 ust. 3 u.p.s.w. rekrutację na studia doktoranckie przeprowadzają komisje rekrutacyjne powołane przez kierownika jednostki organizacyjnej uczelni lub dyrektora jednostki naukowej<sup>3</sup>. Komisje rekrutacyjne podejmują decyzje w sprawach przyjęcia na studia doktoranckie, będąc niewątpliwie organami administracji w znaczeniu funkcjonalnym<sup>4</sup>. Idea kolegial-

---

<sup>1</sup> Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 112.

<sup>2</sup> Zob. N. Rycko, *Postępowanie rekrutacyjne na studia doktoranckie*, [w:] *Czy gorsi kandydaci wypierają lepszych podczas rekrutacji na drugi i trzeci stopień studiów?*, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016, s. 44. Por. P. Pokorny, *Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach związanych z rekrutacją na studia*, [w:] *Czy gorsi kandydaci...*, op. cit., s. 57.

<sup>3</sup> Dalsze rozważania dotyczące wydawania decyzji rekrutacyjnych na uczelniach można odnieść do tego typu decyzji zapadających w jednostkach naukowych.

<sup>4</sup> Szerzej o tym organie zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 189–194.



nego wydawania decyzji ma ugruntowaną pozycję w tradycji akademickiej i zasadniczo gwarantuje kompleksowość oceny konkretnej sprawy, jakkolwiek może powodować paraliż decyzyjny czy zachowawczość organu<sup>5</sup>.

Nie budzi wątpliwości, że akt w przedmiocie przyjęcia kandydata na studia doktoranckie jest decyzją administracyjną, do której wydania stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.<sup>6</sup> Wynika to wprost z art. 207 ust. 1 u.p.s.w., który stwierdza, że do decyzji, o których mowa w art. 196 ust. 3 u.p.s.w., a zatem wydawanych w przedmiocie przyjęcia kandydata na studia doktoranckie, „stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego”. Należy wykluczyć przy tym sytuację nawiązania stosunku administracyjnoprawnego, jakim jest relacja między doktorantem a uczelnią wyższą<sup>8</sup>, jedynie w drodze podpisania umowy o świadczenie usług, bez wydania aktu indywidualnego albo bez podjęcia czynności materialno-technicznej, skutkujących przyjęciem do zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa<sup>9</sup>.

Jak zauważa się w orzecznictwie, odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w szkole wyższej (o którym mowa w art. 207 ust. 1 u.p.s.w.) polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej niezbędnej do załatwienia sprawy i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony<sup>10</sup>. Tym samym powinno być dostosowane do specyfiki sprawy określonego typu. Orzecznictwo sądów administracyjnych zauważa, iż „decyzja organów uczelni, w kontekście wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP zasady autonomii szkół wyższych, nie musi spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu

<sup>5</sup> Por. P. Brzuszczak, *Status prawny eksperta w postępowaniu rekrutacyjnym na studia wyższe*, [w:] *Czy gorsi kandydaci...*, op. cit., s. 27–28.

<sup>6</sup> Por. P. Telusiewicz, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 1006.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23.

<sup>8</sup> Por. A. Jakubowski, *Zarys statusu prawnego studiów doktoranckich*, [w:] *Jak instytucje publiczne wspierają doktorantów*, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016, s. 7–14.

<sup>9</sup> Por. K. Klonowski, *Nabycie statusu studenta szkoły wyższej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 148.

<sup>10</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OSK 500/09, CBOŚA. Minimalizm ten jest jednak przedmiotem krytyki w literaturze: zob. A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, PiP 2011, z. 11, s. 66–68.

administracji publicznej”, odnosząc to także do decyzji rekrutacyjnych na studia doktoranckie<sup>11</sup>. Oznacza to, że również ich motywy nie muszą koniecz- nie odpowiadać klasycznym uzasadnieniom decyzji administracyjnych, lecz powinny być dostosowane do specyfiki postępowania rekrutacyjnego. Konkretyzacja tego zapatrywania jest przedmiotem niniejszego opracowania.

## I. Uwagi ogólne

Punkt wyjścia dla prowadzonych rozważań stanowi art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej; natomiast uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Przepis ten jednak na mocy art. 207 ust. 1 u.p.s.w. podlega odpowiedniemu stosowaniu, a zatem dostosowanemu do charakteru i rozwiązań postępowania rekrutacyjnego na studia doktoranckie. Przy czym uchwała o trybie naboru na studia doktoranckie przyjęta przez uprawniony organ, jako akt podustawowy, może jedynie konkretyzować elementy uzasadnienia decyzji rekrutacyjnej, lecz nie wolno jej ograniczać ram stosowania art. 107 § 3 k.p.a.<sup>12</sup> Uwzględniając te czynniki, sprecyzowania wymaga, co dokładnie w praktyce powinno zawierać uzasadnienie analizowanych decyzji, zwłaszcza orzekających o nieprzyjęciu kandydata na studia doktoranckie. Materię tę wypada rozważyć z uwzględnieniem całokształtu orzecznictwa sądów administracyjnych i dorobku doktryny, przechodząc od rozważań ogólnych do szczegółowych, dotyczących elementów uzasadnienia decyzji rekrutacyjnej.

Z uwagi na powyższe przypomnieć należy, że w aspekcie części prawnej uzasadnienia decyzji nie wystarczy suche wyliczenie samych przepisów (jednostek redakcyjnych), na podstawie których została ona wydana<sup>13</sup>. W uzasad-

<sup>11</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 454/12, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 1157/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1909/06, CBOSA.

<sup>12</sup> Por. P. Pokorny, *Przegląd orzecznictwa...*, op. cit., s. 58–59.

<sup>13</sup> Zob. Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010, s. 69.

nieniu powinno się znaleźć ustalenie, jaka norma obowiązuje i jakie jest jej znaczenie, tj. przedstawienie interpretacji przepisu<sup>14</sup>. W części faktycznej uzasadnienia decyzji organ powinien ustosunkować się do wszystkich okoliczności sprawy mających wpływ na rozstrzygnięcie<sup>15</sup>. Gdy bowiem organ pominięciem milczeniem niektóre aspekty danej sprawy lub nie odniesie się do istotnych dla niej kwestii, wówczas narusza zasadę przekonywania wyrażoną w art. 11 k.p.a.<sup>16</sup> Kluczowe okoliczności to te, które determinują stosowanie zasad i warunków rekrutacji na studia doktoranckie, ujętych, stosownie do art. 196 ust. 2 u.p.s.w., w uchwale przez senat uczelni, a w jednostce naukowej – przez radę naukową jednostki. Jak zauważył WSA w Bydgoszczy, „sprostanie owym warunkom ma charakter ocenny. Wiedza zawodowa, dorobek naukowy, predyspozycje kandydata stanowią cechy indywidualne, przez co nie poddają się kategoryzacji według określonego wzorca obiektywnego. Wymagają one indywidualnego podejścia i indywidualnej oceny”<sup>17</sup>.

Powyższe sprawia, że nie sposób zaliczyć decyzji rekrutacyjnych na studia doktoranckie do kategorii decyzji prostych, przez które doktryna rozumie decyzje opierające się na oczywistym stanie faktycznym i prawnym, w związku z czym opatrywane jedynie lapidarnym uzasadnieniem<sup>18</sup>. Skoro zatem decyzja rekrutacyjna nie jest decyzją prostą, to organ ujawniając motywy rozstrzygnięcia, ma obowiązek wytłumaczyć je przede wszystkim merytorycznie, prawnie, a nie tylko stwierdzać fakty i normy<sup>19</sup>. Stąd musi przedstawiać cały tok swojego rozumowania<sup>20</sup>.

Jeszcze szersze uzasadnienie powinna zawierać decyzja organu II instancji, którą w przypadku skargi kontrolować będzie sąd administracyjny. Na tym etapie właściwy organ, w omawianym przypadku – stosownie do art. 196 ust. 4 u.p.s.w. – rektor lub dyrektor jednostki naukowej, nie tylko ma rozstrzygnąć

<sup>14</sup> Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 118.

<sup>15</sup> Por. ibidem, s. 119.

<sup>16</sup> Por. M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 555.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 989/08, CBOSA.

<sup>18</sup> Por. J. Zimmermann, *Motywy...*, op. cit., s. 123.

<sup>19</sup> Zob. ibidem, s. 122.

<sup>20</sup> Zob. M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 555.

sprawę indywidualną w całym jej zakresie, lecz także ustosunkować się do wszystkich twierdzeń (zarzutów) strony zawartych w odwołaniu i jej pismach, a także przeprowadzić kontrolę instancyjną działania, które podjął organ niższego szczebla<sup>21</sup>. Z uzasadnienia decyzji musi na tym etapie obiektywnie wynikać, że organ odwoławczy wziął poważnie pod uwagę stanowisko strony<sup>22</sup>. Dlatego organ ten w swojej decyzji nie może pominąć żadnego twierdzenia stron, zobowiązany jest każdy zarzut odwołania opatrzyć komentarzem w uzasadnieniu wydawanej przez siebie decyzji. W szczególności decyzje odmowne (negatywne) lub częściowo odmowne dla wnioskodawcy powinny być przekonująco i jasno umotywowane, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją<sup>23</sup>.

Powinność organu orzekającego do starannego wyjaśnienia sprawy oraz przekonującego uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia ma znaczenie zarówno dla stron postępowania, jak i dla organów orzekających (organu I i II instancji) oraz podmiotów badających prawidłowość decyzji, w tym sądu administracyjnego<sup>24</sup>. Zdaniem A. Wiktorowskiej powinność ta wynika nie tylko z art. 107 § 3 k.p.a., lecz także z zasad ogólnych k.p.a., takich jak zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.) czy zasada informowania (art. 9 k.p.a.). Ponadto uzasadnienie decyzji, pozwalające na zapoznanie się z podstawami i motywami rozstrzygnięcia oraz na ich skontrolowanie zarówno przez organ odwoławczy, jak i organ działający w trybie nadzoru czy sąd administracyjny, służy zabezpieczeniu i realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do państwa (art. 8 k.p.a.)<sup>25</sup>. Za obowiązkiem uzasadnienia decyzji przemawiają również akty *soft law*, jak

<sup>21</sup> Zob. *ibidem*, s. 556; J. Zimmermann, *Motywy...*, op. cit., s. 123–124; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1780/14, CBOSA.

<sup>22</sup> Zob. M. Dyl, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 555.

<sup>23</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 317.

<sup>24</sup> Por. eadem, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 750–751; A. Wiktorowska, *Decyzja*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 150.

<sup>25</sup> Zob. A. Wiktorowska, *Decyzja*, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 150.

rezolucja nr 31 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. czy art. 18 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji<sup>26</sup>.

Należy kolejno wskazać, że zdawkowe uzasadnienie decyzji administracyjnej nie pozwala realizować jego funkcji. Pierwszym i najważniejszym efektem, jaki powinien być osiągnięty przez poprawnie zredagowane uzasadnienie, jest wywołanie (a przynajmniej podjęcie próby wywołania) u adresata decyzji przeświadczenia o słuszności rozstrzygnięcia oraz udowodnienie, że rzeczywiście gruntownie zajęto się jego sprawą<sup>27</sup>. Odstąpienie od realizacji tego celu godzi w przywołane zasady: przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz zaufania (art. 8 k.p.a.)<sup>28</sup>. Tymczasem ich urzeczywistnienie gwarantuje zapewnienie stronie poczucia bezpieczeństwa prawnego<sup>29</sup>.

Warto dodać, że zasada przekonywania z art. 11 k.p.a. będzie zrealizowana w przypadku wyczerpującego i rzetelnego sporządzenia przez organ motywów decyzji rekrutacyjnej nawet wówczas, gdy zawarta w jej uzasadnieniu ocena kandydatury jest dalece krytyczna, jednoznacznie negatywna. Nawiązując bowiem do stanowiska SN, wskazać należy, że każdy biorący udział w naborze na studia doktoranckie godzi się na bycie poddanym fachowej krytyce, a fakt, że się z nią nie zgadza bądź uważa ją za niesprawiedliwą lub krzywdzącą, nie może sam w sobie podważać legalności wydanego w sprawie aktu<sup>30</sup>.

Szczególny walor uzasadnienia decyzji ujawnia się ponadto na gruncie faktycznym i psychologicznym. Jak trafnie dostrzega J. Zimmermann, dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne i wydającego decyzję największe znaczenie ma nie tyle samo uzasadnienie, co świadomość obowiązku jego sformułowania. W tej optyce wymóg uzasadnienia stanowi bodziec dla organu do samokontroli, wnikliwego rozpoznania sprawy i bardzo dokładnej analizy faktów, starannego przeprowadzenia dowodów i rzetelniejszego dokonywania subsumpcji. Organ zdaje sobie wtedy w większym stopniu sprawę

<sup>26</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji...*, op. cit., s. 308–309; eadem, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 749.

<sup>27</sup> Zob. J. Zimmermann, *Motywy...*, op. cit., s. 149.

<sup>28</sup> Por. M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 750.

<sup>29</sup> Zob. J. Zimmermann, *Motywy...*, op. cit., s. 149–150.

<sup>30</sup> Por. wyrok SN z dnia 26 kwietnia 1996 r., sygn. akt III ARN 86/95, OSNAPiUS 1996, nr 21, poz. 315.

z odpowiedzialności, jaka na nim ciąży, z faktu, że dzięki obowiązkowi uzasadnienia każda przesłanka, którą bierze pod uwagę, będzie mogła być dokładnie skontrolowana. I odwrotnie: pracownik, który nie jest zmuszony do zredagowania uzasadnienia decyzji, ma tendencję do zadowalania się intuicją ogólną, nie czuje się zobowiązany do drobiazgowego badania stanu rzeczy<sup>31</sup>. Tym samym uzasadnienie chroni przed samowolą administracji, poprawia jakość jej działalności, zwiększa szanse akceptacji decyzji przez stronę i dobrowolnego wykonania jej dyspozycji, ujednocila praktykę działania organów administracyjnych oraz – *last but not least* – jest istotne ze względów dydaktycznych i wychowawczych<sup>32</sup>. W warunkach postępowania rekrutacyjnego nie można także nie zauważyć, że z podanych wyżej przyczyn obowiązek starannego uzasadniania decyzji służy funkcji tego postępowania, jakim jest wyłonienie rzeczywiście najlepszych przyszłych uczestników studiów doktoranckich. Chroni komisję przed błędem w ocenie, wynikłym np. z niedopatrzania czy pominięcia istotnych okoliczności dotyczących kandydatów.

W tym kontekście należy też dostrzec, że uzasadnienie decyzji rekrutacyjnej ma znaczenie dla pożądanego z uwagi na art. 6 i 7 k.p.a. wzmocnienia praworządności całego procesu naboru oraz jego kontroli w toku instancji<sup>33</sup>. Strony mają prawo znać argumenty i przesłanki podejmowanych decyzji, gdyż w przeciwnym razie adresaci decyzji byłiby pozbawieni możliwości obrony swoich słuszných interesów zarówno przed organem odwoławczym, jak i przed sądem administracyjnym<sup>34</sup>. Od jakości uzasadnienia decyzji zależy zasadniczo poziom merytoryczny wniesionego od niej środka odwoławczego, a co za tym idzie – głębokość rozważań organu II instancji zawartych w motywach jego decyzji. Jest to tym istotniejsze dla stron postępowania rekrutacyjnego na studia doktoranckie, że dokonanie przez organ II instancji korzystnej dla strony interpretacji kryteriów naboru możliwe jest tylko wtedy, gdy stro-

<sup>31</sup> Zob. J. Zimmermann, *Motywy...*, op. cit., s. 151.

<sup>32</sup> C. Wiener, *La motivation des décisions administratives en droit comparé*, „Revue Internationale de Droit Comparé” 1969, R. 21, nr 4, s. 780–783, cyt. za: K. Radzikowski, *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Głosa” 2004, nr 9, s. 36.

<sup>33</sup> Por. J. Zimmermann, *Motywy...*, op. cit., s. 150.

<sup>34</sup> Por. Cz. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 68.

na ta wskaże jednocześnie z zarzutami dotyczącymi oceny (liczba przyznanych punktów) również argumenty świadczące o naruszeniu przez komisję kwalifikacyjną zasad naboru<sup>35</sup>.

W przedstawionym kontekście niezbędność starannego uzasadnienia decyzji rekrutacyjnej można uzasadnić dodatkowo tym, że z przyczyn pragmatycznych (masowy charakter postępowań, znaczenie szybkości i prostoty działania) zwykle przed podjęciem decyzji przez organ administracji kandydat nie ma możliwości odniesienia się do zebranych dowodów, jak wymaga tego art. 10 § 1 k.p.a.<sup>36</sup> Ten brak sanować może właśnie szczegółowe uzasadnienie faktyczne decyzji rekrutacyjnej, gdyż wówczas do podanych w nim faktów, zapatrywań i ustaleń organu kandydat będzie mógł się odnieść i ustosunkować w odwołaniu od tej decyzji, co, wydaje się, będzie stanowiło dostateczny surogat klasycznego prawa do wypowiedzenia się w ramach czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

Powtórzyć należy za P. Dańczakiem, że osoba bez powodzenia starająca się o przyjęcie na studia ma prawo oczekiwać jasności co do zastosowanych wobec niej zasad i kryteriów, których niespełnienie spowodowało, iż nie dostała się na dany kierunek. W tym celu organ powinien wyczerpująco przedstawić informacje na temat: sposobu obliczania punktów, na podstawie których sporządzany jest ranking kandydatów; zajętego w nim miejsca przez kandydata; przewidzianego limitu przyjęć na dany rok akademicki; warunków składania niezbędnych do przyjęcia dokumentów<sup>37</sup>. Wypada przy tym zastrzec, że bezrefleksyjne posługiwanie się w tych sprawach wszelkiego rodzaju wzorami uzasadnień, z istoty lakonicznymi, może prowadzić do zniweczenia sensu zasady przekonywania<sup>38</sup>. Należy pamiętać, że uzasadnienie decyzji jest tą jej częścią, w której ujawniane są okoliczności indywidualizujące sprawę administracyjną załatwioną przez wydanie aktu, a zatem pewne elementy uzasadnienia powinny być w nim zamieszczone adekwatnie do potrzeb wynikających z okoliczności

<sup>35</sup> Por. D. Dudek, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym...* op. cit., s. 967.

<sup>36</sup> Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 236.

<sup>37</sup> Zob. ibidem, s. 111.

<sup>38</sup> Zob. ibidem, s. 109.

konkretnej sprawy<sup>39</sup>. Nie do zaakceptowania są zwłaszcza uzasadnienia zawierające stwierdzenia lakonicznie informujące o nieprzyjęciu kandydata na studia doktoranckie, np. „z powodu braku miejsc”, „niezłożenia dokumentów”, „niespełnienia wymaganych kryteriów”<sup>40</sup> czy „niezadowolającego wyniku”<sup>41</sup>. Ograniczenie się do takich sformułowań oznacza w istocie brak uzasadnienia decyzji wymaganego przez art. 107 § 1 i 3 k.p.a., stanowiąc rażące naruszenie prawa procesowego dające podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, a w toku instancji – jej uchylenia<sup>42</sup>.

P. Dańczak stwierdza jednak, że uzasadnienie decyzji wydawanych na podstawie kryteriów wartościujących przez podmioty kolegialne, a zatem decyzji rekrutacyjnych, ograniczać się może do wypuklenia jedynie generalnych motywów rozstrzygnięcia. Zdaniem tego autora nie można oczekiwać, że uzasadnienie wskazanego typu decyzji przedstawi całokształt powodów, które legły u podstaw oceny konkretnego osiągnięcia branego pod uwagę w ramach rekrutacji<sup>43</sup>. P. Dańczak dopuszcza w związku z tym, że uzasadnienie decyzji rekrutacyjnych będzie jedynie informować o rozpatrzeniu wniosku przez daną komisję, przyjętej przez nią ocenie oraz wynikającej z niej pozycji rankingowej kandydata<sup>44</sup>. Autor ten wskazuje bowiem, że w omawianym przypadku nie mamy do czynienia z działaniem organu w ramach uznania administracyjnego, lecz na podstawie opinii będącej wyrazem profesjonalnej, choć subiektywnej oceny kompetentnego w danej kwestii grona osób<sup>45</sup>. P. Dańczak uważa, że oczekiwanie w takiej sytuacji, iż każdy punkt lub ocena zostaną szczegółowo omówione w uzasadnieniu decyzji, jest bezpodstawne<sup>46</sup>. Dostrzega on co prawda, że jego zapatrywanie może prowadzić do osłabienia ochrony interesów

<sup>39</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji...*, op. cit., s. 317.

<sup>40</sup> Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 111; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2173/15, CBOSA.

<sup>41</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 218/14, CBOSA.

<sup>42</sup> Por. N. Rycko, *Postępowanie rekrutacyjne...*, op. cit., s. 44–45; J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 511–524.

<sup>43</sup> Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 112.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.



strony postępowania rekrutacyjnego, jednak wskazuje nie bez racji, że życie akademickie z założenia opiera się na formułowaniu licznych ocen, z którymi w subiektywnym odczuciu można się nie zgadzać, lecz które niejako akceptuje się z góry, ubiegając się o dane studia<sup>47</sup>. Prowadzi go to do wniosku, że prawo ewaluacji osiągnięć studentów jest prerogatywą kadry naukowej, z czego wywodzi, że nie należy oczekiwać, iż jej wyniki wykorzystywane na potrzeby postępowań rekrutacyjnych odpowiadać będą modelowemu uzasadnieniu decyzji administracyjnej<sup>48</sup>. W konkluzji stwierdza nawet, że skoro wszelkie oceny ze swej natury nacechowane są subiektywizmem formułującej je osoby lub grupy osób, to takich ocen „po prostu nie sposób w pełni uzasadnić”<sup>49</sup>.

Stanowisko P. Dańczaka co do zasady należy podzielić, jednak w niektórych aspektach wydawać się może nazbyt minimalistyczne czy pesymistyczne. Szersze uzasadnianie decyzji wydawanych w postępowaniu rekrutacyjnym na studia doktoranckie jest nie tylko, jak wskazuje praktyka, technicznie w pełni możliwe<sup>50</sup>, lecz także, z uwagi na art. 6–8, art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a., konieczne. Trudno nie przyznać racji J. Zimmermannowi, który twierdzi, że uzasadnienie decyzji ma stanowić właśnie odpowiedź na pytanie „dlaczego?”<sup>51</sup>, a nie tylko stwierdzenie „że”. Ma ono nie tylko przekonać adresata decyzji o słuszności rozstrzygnięcia, lecz także pozwolić na pogłębioną kontrolę i ocenę rozumowania organu<sup>51</sup>. Tego zaś nie umożliwia sama informacja o rozpatrzeniu wniosku przez daną komisję, przyjętej przez nią ocenie (liczbie punktów) oraz wynikającej z niej pozycji rankingowej kandydata. Nie odpowiada ona bowiem na kluczowe dla przekonującego z perspektywy art. 11 k.p.a. uzasadnienia decyzji pytania: dlaczego przyjęto określoną ocenę spełnienia kryteriów rekrutacyjnych przez kandydata, jakie argumenty i okoliczności za nią oraz przeciw

<sup>47</sup> Ibidem, s. 113.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 388–389.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 389.

<sup>50</sup> Analiza aktowa decyzji Prorektora ds. studentów i jakości kształcenia Uniwersytetu Warszawskiego, wydanych w 2015 r. na skutek odwołania od decyzji o nieprzyjęciu na studia doktoranckie, potwierdza, że możliwe jest skonstruowanie kilkustronicowego, a nawet kilkunastostronicowego uzasadnienia przedmiotowych decyzji, wskazującego również konkretne merytoryczne przesłanki dokonanej oceny i opartej na niej rozstrzygnięcia. Odnosi się to przy tym tak do decyzji organu II, jak i I instancji.

<sup>51</sup> Zob. J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia...*, op. cit., s. 511–524.

niej przemawiały. Odpowiedź na nie powinna tymczasem zawierać prawidłowo skonstruowaną decyzję rekrutacyjną, aby zrealizować opisane wyżej cele i funkcje uzasadnienia w ramach odpowiedniego stosowania art. 107 § 3 k.p.a.

Przedstawionego zapatrywania nie może podważać to, że nierzadko kryteria rekrutacji są ujęte w sposób nieostry. Podkreślić należy, że to właśnie decyzje rozstrzygające sprawy, w których znajdują zastosowanie normy zawierające pojęcia niedookreślone, wymagają szczególnie starannego umotywowania<sup>52</sup>. Konieczne jest bowiem w takiej sytuacji dokładne przytoczenie okoliczności, które organ uznał za wypełniające dyspozycje tego typu norm<sup>53</sup>. Dla oceny prawidłowości wykładni pojęcia nieostrego niezbędne jest tym samym w uzasadnieniu decyzji określenie materiału dowodowego, na podstawie którego organ ustalił, że dany stan faktyczny można zakwalifikować jako wypełniający hipotezę określoną pojęciem nieostrym<sup>54</sup>. Dlatego gdy w prawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia decyzji, wówczas uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo konkretnego rozumienia określonego pojęcia musi być szczegółowe, pełne i przekonujące. Organ stosujący prawo jest w takim przypadku zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za jego wyborem<sup>55</sup>. Zauważyć przy tym wypada, że w analizowanych postępowaniach rekrutacyjnych istotne jest nie tylko (i nie głównie) to, czy organ może daną przesłankę nieostrą wydania decyzji zastosować, lecz także to, w jakim stopniu uznaje ją za spełnioną w konkretnym stanie faktycznym, a zatem względem określonego kandydata. To stopień wypełnienia owego kryterium ujętego w warunkach rekrutacji, często właśnie o charakterze normy nieostrej, determinuje *in meriti* osnovę decyzji administracyjnej.

W literaturze trafnie dostrzeżono, że chociaż uzasadnienie decyzji będących uchwałami organów kolegialnych, zwłaszcza podjętych w tajnym głosowaniu,

<sup>52</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji...*, op. cit., s. 320.

<sup>53</sup> Por. ibidem, s. 320–321.

<sup>54</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lipca 1992 r., sygn. akt III SA 1154/92*, OSP 1994, nr 4, poz. 70, s. 182 i nn.; M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 753.

<sup>55</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji...*, op. cit., s. 321; eadem, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 773.

jest trudne, to jednak możliwe<sup>56</sup>. Przepisy k.p.a. nie wprowadzają zaś żadnych różnic w obowiązku uzasadnienia decyzji z uwagi na skład osobowy organu administracyjnego lub tryb głosowania. A zatem obowiązek ten spoczywa na organach kolegialnych w taki sam sposób, jak na organach jednoosobowych<sup>57</sup>, podobnie jednakowo na organach głosujących jawnie jak i niejawnie. W konsekwencji nie można różnicować zakresu praw procesowych jednostki w zależności od struktury organu powołanego do orzekania. Ograniczenie uzasadnienia decyzji do podania jedynie punktów przyznanych w postępowaniu rekrutacyjnym oznaczałoby tymczasem w istocie pozbawienie jednostki możliwości skutecznej obrony przez postawienie zarzutów co do ustaleń faktycznych lub prawnych będących podstawą rozstrzygnięcia<sup>58</sup>. W uzasadnieniu decyzji organów kolegialnych podjętych w tajnym głosowaniu powinny być wobec tego podane argumenty przytoczone w dyskusji poprzedzającej głosowanie, a głosowaniu należy poddać nie tylko projekt decyzji, lecz także wraz z nim jej uzasadnienie<sup>59</sup>. Zdaniem M. Mincer-Jaśkowskiej, jeżeli przytoczone w toku dyskusji argumenty, wskazane w uzasadnieniu decyzji, nie potwierdzają wyniku subsumpcji dokonanej przez organ, wówczas stanowi to naruszenie prawa mogące prowadzić do uchylecia decyzji<sup>60</sup>.

Z powyższym poglądem koresponduje orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2013 r.<sup>61</sup>, wydanym na gruncie postępowań w sprawach stopni i tytułów, stwierdzono wprost, że „rozstrzygnięcia zapadają w wyniku tajnego głosowania, co oznacza, że członkowie organu kolegialnego wzajemnie nie wiedzą, jak głosowali pozostali, dlatego trudno byłoby uzasadnić poszczególne stanowiska. Jednak nawet przy zastosowaniu takiej reguły interpretacyjnej, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia

<sup>56</sup> Por. M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku NSA z 4 lipca 1994 r., sygn. akt II SA 558/94*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 11–12, s. 155.

<sup>57</sup> Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 519.

<sup>58</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1993, z. 3, s. 31, 37. Warto zaznaczyć, że spostrzeżenie to może także rzutować na ocenę konstytucyjności art. 196 ust. 4 zdanie drugie u.p.s.w.

<sup>59</sup> Por. M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa...*, op. cit., s. 155.

<sup>60</sup> Por. ibidem.

<sup>61</sup> Sygn. akt II SA/Wa 881/13, CBOSA.

organu, w ocenie Sądu, powinny znaleźć się choćby odpowiedzi na zarzuty skarżącego podnoszone w trakcie postępowania, co do prawidłowości jego przeprowadzenia, czy też podnoszone przez członków organu argumenty, co do rozstrzygnięcia. Należy bowiem podkreślić, że tajne jest głosowanie nad uchwałą, ale nie motywacja i argumenty, które legły u jej podstaw, dlatego też brak jest wytłumaczenia dla nieumieszczenia tych elementów w zaskarżonych orzeczeniach”.

W związku z powyższym warto również dodać, że członkowie komisji rekrutacyjnej znajdują się w niej przede wszystkim z uwagi na swoją fachową wiedzę. Stanowiłoby zatem nieuzasadnione podważanie kompetencji pracowników naukowych twierdzenie, że co prawda są oni w stanie dokonać oceny naukowej kandydata, jednak poza zasięgiem ich możliwości znajduje się jej uzasadnienie, np. przez osadzenie w stanie badań w określonym przedmiocie. Już samo powszechne w nauce zjawisko recenzji, które stanowią nic innego jak umotywowanie wystawianej oceny fachowej, wydaje się wykluczać dopuszczalność postawienia tego typu tezy.

## II. Uwagi szczególne

W tym miejscu wypada przejść od powyższych rozważań ogólnych do podjęcia próby odpowiedzi na kluczowe pytanie w omawianej materii z punktu widzenia tak nauki prawa, jak i praktyki działania organów administracji uczelni: co konkretnie powinno zawierać uzasadnienie decyzji administracyjnej wydawanej przez komisję rekrutacyjną w przedmiocie przyjęcia lub odmowy przyjęcia kandydata na studia doktoranckie. Już na wstępie należy jednak zastrzec, że odpowiedź na to pytanie może się w danych okolicznościach różnić, gdyż uzasadnienie jest przede wszystkim determinowane przyjętymi warunkami rekrutacji, które są odmienne na poszczególnych uczelniach (jednostkach naukowych) i kierunkach. Niemniej wydaje się, że można określić pewne rozwiązanie modelowe, odnoszące się tak do uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego.

Uzasadnienie faktyczne powinno zawierać informacje dwojakiego typu. Po pierwsze przedstawiać przebieg postępowania rekrutacyjnego. A zatem

konieczne jest podanie informacji, kiedy kandydat złożył podanie o przyjęcie na studia doktoranckie, jaki był przedmiot żądania<sup>62</sup>, kto wyraził zgodę na opiekę naukową nad kandydatem, kiedy komisja przeprowadziła ocenę formalną dokumentów, kiedy zapoznała się z dorobkiem kandydata, kiedy kandydat przedstawiał swoją kandydaturę przed komisją, kiedy dokonano oceny kandydata itp. Chodzi tu głównie o informacje stanowiące powiązanie dokonanych czynności z określonymi datami. Mogą się jednak pojawić także dane odnoszące się do czynności procesowych, np. wyłączenia członka komisji. Drugim typem informacji faktycznych są wszystkie te elementy faktyczne, które były brane pod uwagę przez komisję rekrutacyjną przy stosowaniu warunków rekrutacji. W tym zakresie niezbędne jest dokładne opisanie w uzasadnieniu decyzji przedstawionych przez kandydata danych i dokumentów podlegających ocenie w postępowaniu rekrutacyjnym. W praktyce przybierze to najczęściej postać podania średniej z toku studiów kandydata, tytułów i miejsc wydania jego publikacji, tytułów referatów wygłoszonych w danych datach na określonych konferencjach, nazw i dat certyfikatów poświadczających znajomość wskazanych języków obcych na określonym poziomie, twierdzeń i tez sformułowanych przez kandydata podczas prezentacji, konkluzji listów rekomendujących itp. Kluczowe jest przy tym zindywidualizowanie tego dorobku. Z tej przyczyny organ nie może się ograniczyć do stwierdzenia, że np. „kandydat wygłosił 3 referaty oraz opublikował 2 artykuły naukowe w recenzowanych czasopismach punktowanych”, lecz konieczne jest podanie tytułów tych referatów oraz tytułów i miejsc publikacji rzeczonych artykułów (np. wraz z informacją o liczbie punktów przypisanych przez MNiSW konkretnemu czasopismu). Tylko wówczas adresat decyzji będzie miał pewność, że jego dorobek został oceniony w całości, w sposób dostatecznie pogłębiony i zindywidualizowany, a zatem zrealizowana zostanie zasada przekonywania ujęta w art. 11 k.p.a.

---

<sup>62</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 45/15, CBOSA.

Uzasadnienie prawne decyzji rekrutacyjnej powinno w pierwszej kolejności podawać przepisy, które stanowią tak podstawę do wydania decyzji (określające kompetencje organu), jak i które kształtują jej treść (określające kryteria przyjęcia na studia doktoranckie brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym). Z uwagi na specyfikę regulacji w szkolnictwie wyższym niezbędne wydaje się także przywołanie miejsca publikacji powoływanych przepisów<sup>63</sup>. W uzasadnieniu należy również przytoczyć treść tych przepisów. Organ powinien przy tym przedstawić ich wykładnię, tj. przyjęty przez siebie sposób ich odczytania; podać to, co w jego ocenie kryje się za poszczególnymi przesłankami, zwłaszcza posługującymi się pojęciami nieostrymi. Wylącznie wówczas sąd administracyjny będzie w stanie prawidłowo i z poszanowaniem kompetencji administracji skontrolować rozumowanie organu wydającego decyzję.

Kluczowe jest jednak przede wszystkim uzasadnienie zastosowania danych kryteriów rekrutacyjnych względem określonego kandydata. Część ta łączy w sobie zarówno elementy uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego. Proces subsumpcji powinien być zobrazowany przez wskazanie, jak poszczególne elementy podlegające ocenie zostały sklasyfikowane przez organ. Najczęściej przybierze to postać wskazania liczby punktów przyznanych kandydatowi. Z uwagi na przytoczoną zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), jak i zasadę informowania ujętą w art. 9 k.p.a., trzeba podkreślić, że organ nie tylko powinien podać w uzasadnieniu decyzji łączną liczbę punktów uzyskaną przez kandydata w postępowaniu rekrutacyjnym, lecz także wskazać, ile punktów komisja przyznała mu za każdy z poszczególnych elementów branych pod uwagę w świetle warunków rekrutacji<sup>64</sup>. Przy tym jakkolwiek zaakceptować należy sytuację, gdy ocena punktowa odnosi się do całego pojedynczego kryterium rekrutacyjnego (np. ujęte ogólnie „publikacje naukowe”), to zasadę przekonywania z art. 11 k.p.a. lepiej realizuje przypisanie przez komisję punktów względem danego elementu faktycznego ocenianego przez pryzmat kryterium rekrutacyjnego (np. do określonej publikacji naukowej czy konferencji kandydata). Wówczas adresat decyzji, w przypadku niepowodzenia, wie, które

<sup>63</sup> Por. P. Telusiewicz, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, op. cit., s. 1010.

<sup>64</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1589/13, CBOSA.

elementy jego kandydatury zostały ocenione gorzej i w tym względzie może podjąć działania w celu uzyskania lepszego wyniku w przyszłej rekrutacji<sup>65</sup>. Niezależnie od tego wskazać jednak należy, że brak oceny punktowej zindywidualizowanej do danych elementów faktycznych kandydatury nie zwalnia organu z jej umotywowania w warstwie opisowej oceny, zawartej w uzasadnieniu decyzji, a odnoszącej się do danego kryterium.

Uzasadnienie decyzji komisji rekrutacyjnej odmawiającej przyjęcia kandydata na studia doktoranckie musi zatem kompleksowo wskazywać realne przyczyny odmowy. Jak zauważa NSA, powinno odpowiadać na pytanie: „dlaczego organ odmówił przyjęcia kandydata?”. W tym celu uzasadnienie decyzji rekrutacyjnej musi zawierać: przytoczenie wszystkich przesłanek, według których oceniany był kandydat, w tym przez podanie przepisów prawnych determinujących rozstrzygnięcie i ich treści; podanie, jakie istotne z punktu widzenia tych przesłanek okoliczności faktyczne przedstawiono we wniosku dotyczącym kandydata; wskazanie, jakie czynności podjął organ w toku postępowania rekrutacyjnego; podanie, jak organ ocenił spełnienie przesłanek rekrutacyjnych przez kandydata; wyjaśnienie rozumowania organu oceniającego spełnienie przesłanek rekrutacyjnych przez kandydata w określonym stopniu; wytłumaczenie, dlaczego spełnienie przez kandydata przesłanek rekrutacyjnych w określonym stopniu uniemożliwiało jego przyjęcie na studia doktoranckie<sup>66</sup>. Brak tych elementów uzasadniać może uchylene decyzji, jakkolwiek bowiem sąd nie jest uprawniony do kontestowania samych ocen naukowych<sup>67</sup>, to w omawianym przypadku mamy do czynienia z ich bezpośrednim odniesieniem do określonych regulacji normatywnych, a zatem z ocenami prawnymi, podlegającymi kontroli sądownoadministracyjnej.

Nie można również z pola widzenia tracić, że w myśl art. 196 ust. 2 zdanie pierwsze u.p.s.w. rekrutacja na bezpłatne studia doktoranckie odbywa się

<sup>65</sup> Koresponduje to z poglądem P. Brzuszcza (*Status prawny eksperta...*, op. cit., s. 32), że „przedstawienie uzasadnienia konkretnej oceny w sposób bezpośredni kandydatowi na studia wyższe ma choćby ten walor, że jest nader instruktywne dla kandydata na studia, np. w związku z kolejną próbą podjęcia przezeń studiów”.

<sup>66</sup> Por. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2173/15, CBOSA.

<sup>67</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 133/08, CBOSA.

w drodze konkursu<sup>68</sup>. Oznacza to, że następuje ona w ramach pewnej rywalizacji. Jej przedmiotem jest dobro, którego zasób jest względnie ograniczony (pula miejsc), wobec czego relacja między kandydatami ma charakter współuczestnictwa konkurencyjnego<sup>69</sup>. Okoliczność ta wywiera wpływ na kształt uzasadnienia decyzji rekrutacyjnej. Po pierwsze jest ona wydawana w sprawie spornej między konkurującymi osobami, zatem sporządzenie jej uzasadnienia jest na mocy art. 107 § 4 k.p.a. obligatoryjne<sup>70</sup>. Po drugie powinno ono uwzględniać to, że kwestia przyjęcia kandydata na studia doktoranckie nie zależy tylko od jego wyniku w rekrutacji, lecz także od wyników pozostałych osób ubiegających się o te studia. Miejsce danej osoby na liście rankingowej określa bowiem liczba przyznanych jej punktów odniesiona do rezultatów innych kandydatów. W warunkach szkolnictwa wyższego, przy obecnie często masowym, wieloaspektowym charakterze rekrutacji na studia doktoranckie, byłoby nadmierne oczekiwać, że w uzasadnieniu decyzji organ nie tylko uargumentuje swoją ocenę kryteriów rekrutacyjnych względem adresata, lecz także wyjaśni, dlaczego pozostali kandydaci uzyskali wyższą od niego notę. Niemniej niezbędne jest, aby decyzja wskazywała nie tylko wynik samego kandydata oraz maksymalną liczbę punktów możliwą do uzyskania, lecz także najniższy wynik w danym postępowaniu rekrutacyjnym, który jeszcze umożliwiał znalezienie się w puli osób przyjętych na studia doktoranckie. Stanowi to również formę realizacji wyrażonej w art. 196 ust. 5 u.p.s.w. zasady jawności wyników postępowania rekrutacyjnego.

Jak wspomniano wcześniej, fakt wydawania decyzji przez organ kolegialny w głosowaniu tajnym nie zwalnia go z obowiązku wyjaśnienia motywów, jakie legły u jej podstaw. Konieczne jest zatem przedstawienie co najmniej

---

<sup>68</sup> Zob. N. Rycko, *Postępowanie rekrutacyjne...*, op. cit., s. 38. Przez pojęcie wskazanego „konkursu” należy rozumieć postępowanie, w którym kandydaci są oceniani z punktu widzenia pewnych z góry wiadomych kryteriów, a rekrutację pozytywnie przechodzą ci spośród nich, którzy uzyskali najlepsze wyniki.

<sup>69</sup> Por. A. Jakubowski, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, z. 11, s. 57–59.

<sup>70</sup> Wadliwe jest zatem w tej części uzasadnienie wyroku WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 1181/15, CBOSA, gdyż nie dostrzeżono w nim, iż wynik kandydata przyjętego na studia doktoranckie determinować może negatywne rozstrzygnięcie dla innych ubiegających się o miejsce na nich.



wszystkich relewantnych argumentów, jakie padły w toku dyskusji komisji przy ocenie kandydata. Godzi się zauważyć, że próżno szukać w regulacjach u.p.s.w. przepisu odpowiadającego art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>71</sup>, zgodnie z którym „Kolegium wydaje orzeczenia po odbyciu niejawniej narady składu orzekającego, obejmującej dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia. Sprawę przedstawia członek kolegium wyznaczony jako jej sprawozdawca”. W istocie, sytuacja komisji rekrutacyjnej w zakresie uzasadniania decyzji bliższa jest raczej Centralnej Komisji tym bardziej, że w przypadku obu tych organów stosowanie k.p.a. jest odpowiednie<sup>72</sup>. Jak zaś wielokrotnie podkreślał NSA w swoim orzecznictwie, z uwagi na podejmowanie przez Centralną Komisję decyzji w głosowaniu tajnym, ich uzasadnienia nie w pełni muszą spełniać wymagania z art. 107 § 3 k.p.a.<sup>73</sup>, gdyż motywy decyzji niekoniecznie zostaną uzewnętrznione między członkami komisji. W takim przypadku organ nie będzie miał realnej możliwości sporządzenia znacząco bardziej szczegółowego uzasadnienia rozstrzygnięcia zapadającego w głosowaniu tajnym, a wykluczenie żądania działań niemożliwych jest jedną z zasad wykładni prawa (*impossibilium nulla obligatio est*).

Mając świadomość powyższego, dostrzec należy, że po pierwsze komisje rekrutacyjne nie tylko kolegialnie prowadzą postępowanie rekrutacyjne, lecz także w ten sam sposób wypracowują i wydają decyzje<sup>74</sup>, po drugie obligatoryjne uzasadnienie decyzji musi powstać jednocześnie z rozstrzygnięciem (choćby zostało utrwalone później) oraz po trzecie podpisy członków organu kolegiального odnoszą się zarówno do osnowy decyzji, jak i jej uzasadnienia<sup>75</sup>. Z tych względów praktyka komisji rekrutacyjnych powinna w możliwie znacznym stopniu odpowiadać przywołanej regulacji dotyczącej procedowania przez samorządowe kolegia odwoławcze. Oznacza to, że organ rekrutacyjny podejmując decyzję w przedmiocie danego kandydata, choćby w głosowaniu

<sup>71</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 882 z późn. zm.

<sup>72</sup> Por. art. 29 ust. 1 u.s.t., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1852 z późn. zm.

<sup>73</sup> Zob. wyrok NSA z 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1187/07; wyrok NSA z 16 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 123/07; wyrok NSA z 10 maja 1995 r., sygn. akt I SA 2476/93, CBOSA.

<sup>74</sup> Zob. P. Pokorny, *Przegląd orzecznictwa...*, op. cit., s. 60.

<sup>75</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji...*, op. cit., s. 312.

niejawnym, powinien jednocześnie omówić i przegłosować zasadnicze motywy dokonanego przez siebie rozstrzygnięcia, które zostaną przekazane adresatowi rozstrzygnięcia. Status członka komisji rekrutacyjnej winien wiązać się w tej perspektywie z obowiązkiem świadczenia fachowej wiedzy odnoszącej się do kandydata, która pozwoli organowi sporządzić prawidłowe i przekonujące uzasadnienie decyzji rekrutacyjnej, odpowiadające dyspozycji art. 8, art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a. Być może pomocne byłoby rzeczywiście także wprowadzenie w poszczególnych aktach określających warunki i tryb rekrutacji na studia doktoranckie instytucji członka-sprawozdawcy, który proponowałby treść oceny danego kandydata, następnie omawianą, modelowaną i ostatecznie głosowaną przez komisję. Wybór osoby członka-sprawozdawcy powinien gwarantować jego bezstronność, w tym brak istotnego związku z osobą ocenianą. Upowszechnienie tego rodzaju praktyki komisji rekrutacyjnych, odpowiadającej funkcjonowaniu samorządowych kolegiów odwoławczych, wydatnie polepszyłoby jakość decyzji rekrutacyjnych i trafność wyników naboru, jak również zapewniło efektywność postępowaniu odwoławczemu oraz kontroli sądowoadministracyjnej. Wykreowanie odpowiedniego standardu w tej mierze może nastąpić zwłaszcza na skutek restrykcyjnego orzecznictwa sądów administracyjnych uchylających decyzje rekrutacyjne opatrzone lakonicznym uzasadnieniem.

### **III. Konwalidowanie wad uzasadnienia decyzji rekrutacyjnej w postępowaniu odwoławczym**

Na koniec pokrótce wypada odnieść się do kwestii możliwości naprawienia wad uzasadnienia decyzji rekrutacyjnej organu I instancji uzasadnieniem decyzji organu odwoławczego. Warto podkreślić, że jeżeli organ II instancji dojdzie do identycznych wniosków co do treści rozstrzygnięcia w sprawie, z tymi, które wysnuł organ I instancji, to niezależnie od dostrzeżonej wadliwości uzasadnienia decyzji tego organu powinien utrzymać ją w mocy na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., usuwając uchybienia motywów kontrolowanej decyzji w uzasadnieniu własnego rozstrzygnięcia<sup>76</sup>. Wolą ustawodawcy

<sup>76</sup> Zob. *ibidem*, s. 325.

było bowiem, aby drobne uchybienia formalne naprawiała decyzja organu II instancji, a to ze względu na szybkość postępowania (art. 12 k.p.a.). Organ drugiej instancji nie ogranicza się tylko do kontroli formalnej zaskarżonej decyzji, ale załatwia sprawę merytorycznie, badając ją w całej rozciągłości po raz kolejny<sup>77</sup>. Oznacza to, że rektor czy dyrektor jednostki naukowej jest władny uzasadnieniem własnej decyzji konwalidować wady uzasadnienia decyzji komisji rekrutacyjnej. Stanowisko to jest akceptowane także w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>78</sup>. Zaznaczyć należy, że nie dotyczy to sytuacji, gdy decyzja organu I instancji nie zawierała uzasadnienia bądź było ono na tyle zdawkowe, że uniemożliwiała stronie odniesienie się w postępowaniu odwoławczym do motywów organu stojących za wydanym w jej sprawie rozstrzygnięciem<sup>79</sup>. Konwalidowanie może bowiem odnosić się tylko do uzasadnienia istniejącego, choć wadliwego, nie zaś pozornego<sup>80</sup>, niezindywidualizowanego bądź nieistniejącego. Sytuacja, w której organ I instancji nie wyjaśnia motywów przyjętej oceny danego kandydata, a czyni to dopiero organ II instancji, pozbawia stronę możliwości poznania i odniesienia się do przyczyn decyzji skierowanej do niej w postępowaniu odwoławczym. Stanowi zatem niedopuszczalne naruszenie prawa do dwuinstancyjnego postępowania, wynikającego tak z art. 15 k.p.a., jak i z art. 78 Konstytucji RP.

Konkludując ten wątek rozważań, rektor ma obowiązek uchylecia decyzji komisji rekrutacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., jeżeli jej uzasadnienie nie ujawnia motywów rozstrzygnięcia komisji, w szczególności zaś tego, czy każde z relewantnych kryteriów rekrutacyjnych zostało indywidualnie względem kandydata uwzględnione i dlaczego komisja uznała, że zostało ono przez niego spełnione w określonym stopniu.

<sup>77</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 185.

<sup>78</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1247/14, CBOSA.

<sup>79</sup> Zob. M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji...*, op. cit., s. 331.

<sup>80</sup> Jak wskazuje K. Radzikowski (*Skutki procesowe...*, op. cit., s. 36), uzasadnienie pozorne polega na powtórzeniu podstawy prawnej lub zastosowaniu ogólnikowych sformułowań bez powiązania z konkretnym stanem faktycznym.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że formułowanie uzasadnienia decyzji w ramach rekrutacji na studia doktoranckie nie należy do zagadnień prostych. Jego sporządzenie jest obligatoryjne w każdym przypadku wydawania tego rodzaju decyzji. Treść uzasadnienia powinna odpowiadać na pytanie, dlaczego organ przypisał kandydatowi określoną ocenę i w jej konsekwencji podjął takie, a nie inne rozstrzygnięcie, w świetle podanych wyczerpująco okoliczności faktycznych i prawnych. W tym zakresie odpowiednie stosowanie art. 107 § 3 k.p.a. na mocy art. 207 ust. 1 u.p.s.w. nie zwalnia z obowiązku realizacji funkcji i celów motywowania decyzji przez organy administracji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego.

Powyższe ma znaczenie także z jeszcze jednej przyczyny. Nie można mianowicie tracić z pola widzenia, że osnowa decyzji rekrutacyjnej stanowi wypadkową wieloletniego wysiłku młodego człowieka, determinując jego przyszłość i odnosząc się do najgłębszych marzeń oraz pragnień osobistych. Rzeczywiście, w warunkach organu kolegialnego, podejmującego rozstrzygnięcia w sposób niejawni, ich uzasadnianie może sprawiać trudności. Niemniej, z uwagi na wskazany walor osobowy wolno *de lege lata* wymagać, aby standard umotywowania decyzji administracyjnej dawał jej adresatowi pewność, iż jego wniosek o przyjęcie na studia doktoranckie został gruntownie i w sposób zindywidualizowany poddany analizie, a dorobek rzetelnie oceniony przez fachowe osoby. Na straży tej praktyki powinny stać sądy administracyjne. Przemawia za tym także interes społeczny. Należy zauważyć, że od rzetelności postępowania rekrutacyjnego na studia doktoranckie zależy jakość kadry naukowej, a przez to – nie jest to przesadą – również przyszłość kraju.



**DR MACIEJ P. GAPSKI**

(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

## **Tok instancji w sprawach dotyczących stypendiów studenckich**

### **Uwagi wstępne**

Konstytucja RP w art. 78 zagwarantowała każdej stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w I instancji. W doktrynie wskazuje się, że Konstytucja RP przyznaje publiczne prawo podmiotowe do kwestionowania w odpowiednim trybie orzeczeń (wyroków i decyzji) pierwszoinstancyjnych, które charakteryzują się brakiem przymiotu prawomocności lub ostateczności<sup>1</sup>. Zasada zaskarżalności powinna być realizowana we wszystkich postępowaniach sądowych oraz administracyjnych, umożliwiając dokonanie weryfikacji orzeczeń w celu sprawdzenia zarówno prawidłowości ustalenia stanu faktycznego, jak i zgodności z obowiązującym prawem<sup>2</sup>. Kontrola orzeczeń i decyzji jest niezbędnym i co do zasady niekwestionowanym elementem ochrony praw jednostki, stanowiącym komponent zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, natomiast stosownie do art. 127 § 1 i 2 k.p.a. od decyzji wydanej w I instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji; właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia. Zacytowane regulacje doprecyzowują zasadę zaskarżalności zawartą w art. 78 Konstytucji RP oraz określają zakres dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym. K.p.a. ogranicza z jednej strony zaskarżalność do dwóch instancji, z drugiej wskazuje na dwustopniową strukturę organów, w której organ hierarchicznie wyższy jest właściwy do weryfikacji decyzji.

---

<sup>1</sup> Por. Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>2</sup> A. Błaś, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140.

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Uwaga 3 do art. 78*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. idem, Warszawa 2007, s. 2.

Powyższe regulacje wyznaczają ramy administracyjnego toku instancji polegającego na tym, że sprawa administracyjna rozpatrzona przez organ I instancji jest na podstawie odwołania przenoszona do innego organu, który w ten sposób nabywa kompetencję do jej rozpatrzenia i załatwienia decyzją merytoryczną. Istotą administracyjnego toku instancji nie jest kontrola lub też weryfikacja decyzji wydanej w I instancji przez organ odwoławczy, ale ponowne rozpatrzenie sprawy i wydanie ostatecznego orzeczenia. Rozstrzygając sprawę, organ każdej instancji powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, ustalić stan faktyczny oraz dokonać wykładni i subsumpcji przepisów<sup>4</sup>.

W art. 173 u.p.s.w. określono, że student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie: stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, stypendium rektora dla najlepszych studentów, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia, a także zapomogi. Przedmiotowe świadczenia są przyznawane w formie decyzji administracyjnych przez organy szkoły wyższej. Stosownie do art. 207 ust. 1 u.p.s.w. do decyzji podjętych przez organy uczelni – kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów – stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. K.p.a. ma zastosowanie również (art. 207 ust. 5 u.p.s.w.) do decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną. Zasadą przyjętą przez k.p.a. jest także to, że od decyzji wydanych w I instancji przysługują stosowne środki zaskarżenia w postaci odwołania lub wyjątkowo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W niniejszym artykule dokonana zostanie analiza przepisów u.p.s.w. w kontekście toku instancji w sprawach dotyczących stypendiów studenckich. Rozważania obejmą zarówno stypendia przyznawane przez organy uczelni, jak i jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>4</sup> Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 184–186; idem, *Jurysdykcja ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 134–135.

## I. Administracyjny tok instancji

Zagadnienie administracyjnego toku instancji może być rozpatrywane na kilku płaszczyznach. Dla pełnego zobrazowania istoty toku instancji ważne są zarówno jego elementy strukturalne, materialne, jak i procesowe<sup>5</sup>.

W teoretycznych rozważaniach dotyczących struktury toku instancji wskazuje się, że wzajemne usytuowanie organów względem siebie może przybrać formę pionową lub poziomą<sup>6</sup>. Pionowy tok instancji charakteryzuje się nadrzędnością organu odwoławczego, który usytuowany jest „wyżej” w tym znaczeniu, że kompetencja do rozpatrzenia sprawy po wniesieniu odwołania przechodzi na inny organ dysponujący uprawnieniem do zmiany lub uchylecia decyzji<sup>7</sup>. Jednocześnie najczęściej pionowa nadrzędność instancyjna powiązana jest z kompetencjami nadzorczymi oraz z usytuowaniem organu odwoławczego na wyższym szczeblu organizacji administracji<sup>8</sup>.

W ramach pionowego toku instancji wyróżniono dwa modele: pionowy tok instancji pokrywający się z linią nadzoru pionowego oraz odbiegający od linii tego nadzoru<sup>9</sup>. Istotę wyodrębnienia tych dwóch modeli należy upatrywać w kumulacji kompetencji nadzorczych i odwoławczych w ramach jednego organu bądź ich rozłączeniu. Wpływ organów wyższego stopnia, które dysponują zarówno możliwością weryfikacji decyzji w toku instancji, jak i środkami nadzoru nad działaniami organów podporządkowanych, jest daleko idący i wszechstronny. Taka wzmocniona relacja i więź prowadzi do przejścia odpowiedzialności za działania organu I instancji przez organ odwoławczy i może skutkować osłabieniem jakości w procesie weryfikacji decyzji w toku instancji<sup>10</sup>. Niekorzystne skutki tego zjawiska są natomiast ograniczone w sytuacji, gdy organ odwoławczy nie jest organem nadzoru i realizuje przede wszystkim kompetencje weryfikacji decyzji (merytoryczne) w toku instancji.

<sup>5</sup> Zob. idem, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986; pełna i szczegółowa analiza administracyjnego toku instancji została przeprowadzona w doktrynie prawa administracyjnego.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 28–34.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 28–29.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 29–32.

<sup>10</sup> Por. ibidem, s. 30.



Poziomy tok instancji polega z kolei na usytuowaniu organu I i II instancji na tym samym szczeblu organizacji administracji i może przybrać formę poziomego toku instancji pokrywającego się z linią podporządkowania poziomego lub odbiegającego od linii podporządkowania poziomego<sup>11</sup>. Dyskusyjne jest, czy za poziomy tok instancji może być uznany układ, w którym ten sam organ rozpatruje środek zaskarżenia od wydanej przez siebie decyzji. W takiej sytuacji brakuje bowiem zasadniczego elementu toku instancji związanego z przeniesieniem kompetencji do rozpatrzenia sprawy na inny organ. W doktrynie wskazuje się jednocześnie, że środki zaskarżenia powodujące przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez ten sam organ stanowią swoisty (spłaszczony) tok instancji<sup>12</sup>.

W obecnie obowiązujących rozwiązaniach ustawodawczych dotyczących toku instancji we wszystkich postępowaniach administracyjnych przeważają relacje pionowe. Za klasyczny model uznaje się tok pionowy, w którym organ odwoławczy jest organem wyższego stopnia łączącym kompetencje nadzorcze i weryfikacyjne<sup>13</sup>.

Uruchomienie toku instancji następuje zawsze z inicjatywy podmiotu stojącego na zewnątrz struktury organów administracji. Zgodnie z k.p.a. odwołanie przysługuje zasadniczo wyłącznie stronie postępowania. Podmiotami uprawnionymi do zainicjowania postępowania odwoławczego są ponadto: adresat decyzji, pomimo braku podstaw materialnych do uznania go za stronę postępowania, oraz podmioty na prawach strony, czyli: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, a także organizacja społeczna, która za zgodą strony została dopuszczona do udziału w postępowaniu przed organem I instancji. Podmioty na prawach strony mogą skutecznie złożyć odwołanie tylko w przypadku uczestniczenia w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

<sup>11</sup> Szerzej ibidem, s. 32–34.

<sup>12</sup> Tak J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993 r.*, sygn. akt IV SA 1639/92, OSP 1995, nr 4, s. 185; zob. szerzej Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?)*, PiP 2008, z. 3, s. 19 i nn., a także B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 249–251.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, op. cit., s. 30. Por. także Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 284–285.

W doktrynie przyjmuje się, że odwołanie ma charakter uniwersalny, gdyż przysługuje od każdej decyzji wydanej w I instancji na podstawie k.p.a., choćby stosowanego pośrednio<sup>14</sup>.

Organem powołanym do rozpatrzenia odwołania w postępowaniu administracyjnym jest zasadniczo organ wyższego stopnia (art. 128 k.p.a.), co sugeruje przyjęcie modelu pełnej dewolutywności tego środka zaskarżenia. Jednakże k.p.a. w art. 129 § 3 odstępuje od wskazanej konstrukcji w odniesieniu do decyzji wydanych w I instancji przez ministra oraz samorządowe kolegium odwoławcze. Środkiem prawnym od decyzji wydanych przez wskazane organy jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące postępowania odwoławczego. W doktrynie podkreśla się słusznie, że brak dewolutywności w sposób zasadniczy osłabia skuteczność prawa odwołania, przenosząc niejako pełną ochronę prawną dopiero na etap postępowania przed sądem administracyjnym<sup>15</sup>.

K.p.a. przyjmuje odformalizowany model odwołania, które poza wymaganiami charakterystycznymi dla każdego podania (art. 63 k.p.a.) nie musi spełniać szczególnych wymogów. Z jego treści powinno wynikać, kto składa odwołanie, od jakiej decyzji oraz (choćby pośrednio) niezadowolenie z orzeczenia. Odwołanie powinno być również podpisane. Ewentualne braki formalne odwołania powinny być sanowane na podstawie art. 64 k.p.a. K.p.a. określa ponadto termin do złożenia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.) oraz tryb składania za pośrednictwem organu I instancji (art. 129 k.p.a.). Cechą odwoławczego postępowania administracyjnego jest uprawnienie organu, który wydał zaskarżoną decyzję do uwzględnienia odwołania (art. 132 k.p.a.). Tym samym odwołanie uznaje się za środek względnie dewolutywny, gdyż postępowanie odwoławcze może zakończyć się bez uwzględnienia odwołania w całości. Należy ponadto wskazać, że przedmiotowy zakres postępowania odwoławczego wyznacza zasadniczo decyzja organu I instancji.

Jedną z podstawowych cech administracyjnego toku instancji jest dwukrotne, merytoryczne załatwienie sprawy przez dwa różne organy administracji

<sup>14</sup> J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, op. cit., s. 82.

<sup>15</sup> B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, op. cit., s. 224.

publicznej. W doktrynie wskazuje się, że kompetencje do wydawania rozstrzygnięć merytorycznych powinny mieć charakter przeważający, gdyż organ odwoławczy jest zobowiązany dążyć do definitywnego załatwienia sprawy na poziomie administracyjnym<sup>16</sup>. W związku z tym wydanie decyzji kasacyjnej powinno stanowić wyjątek, nienadużywany w postępowaniu odwoławczym. W obowiązującym k.p.a. rodzaje decyzji wydawanych przez organ II instancji zostały określone w art. 138. Wydanie przez organ odwoławczy decyzji niemieszczącej się w tym katalogu należy uznać za rażące naruszenie prawa.

Swoboda w rozstrzygnięciu sprawy przez organ II instancji ograniczona jest zakazem zmiany decyzji organu I instancji na niekorzyść odwołującego. Zakaz *reformationis in peius* przyjęty w art. 139 k.p.a. nie jest stosowany jedynie wyjątkowo, gdy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny.

## **II. Ukształtowanie toku instancji w sprawach stypendiów studenckich przyznawanych przez organy uczelni**

W art. 173 ust. 1 u.p.s.w. za formy pomocy materialnej uznano:

1. stypendium socjalne;
2. stypendium socjalne dla osób niepełnosprawnych;
3. stypendium rektora dla najlepszych studentów;
4. stypendium ministra za wybitne osiągnięcia;
5. zapomogę.

W zależności od rodzaju stypendiów oraz od faktu, czy w uczelni istnieją podstawowe jednostki organizacyjne (najczęściej są to wydziały), różne organy orzekają o ich przyznaniu. Okoliczność ta w sposób podstawowy wpływa na ukształtowanie toku instancji.

W uczelni, w której zorganizowano podstawowe jednostki organizacyjne, właściwy do wydawania decyzji w I instancji w sprawie stypendiów socjalnych, stypendiów socjalnych dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi jest kierownik tej jednostki (najczęściej dziekan). Zgodnie z ogólną regułą określoną w art. 70 ust. 2 u.p.s.w. od decyzji kierownika podstawowej jednostki

<sup>16</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 165.

organizacyjnej odwołanie przysługuje do rektora. Dodatkowo w art. 175 ust. 3 zd. 1 u.p.s.w. wskazano, że od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi studentowi przysługuje odwołanie do rektora. Uregulowanie w ten sposób zależności instancyjnej w sprawach stypendialnych jest najbardziej przejrzyste i naturalne. Rektor jest bowiem zwierzchnikiem służbowym kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej i podmiotem powołanym nie tylko do weryfikacji decyzji w toku instancji, lecz także sprawującym nadzór. Ponadto przysługuje mu stosownie do art. 70 ust. 3 u.p.s.w. kompetencja do uchylania wszystkich decyzji dziekana uznanych za sprzeczne z ustawą, statutem, uchwałą senatu lub innymi aktami wewnętrznymi.

Przyznawanie stypendium rektora dla najlepszych studentów, co do zasady, należy do kompetencji rektora uczelni. W związku ze znajdowaniem się przez rektora na najwyższym szczeblu struktury organizacyjnej szkoły wyższej od decyzji w sprawie przedmiotowego stypendium nie przysługuje odwołanie, ale wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tradycyjny tok instancji w tego rodzaju sprawach doznaje modyfikacji lub też ograniczenia (spłaszczony tok instancji).

Ukształtowany w zaprezentowany powyżej sposób tok instancji w sprawach stypendiów studenckich może zostać zmodyfikowany na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego. Zgodnie z art. 175 ust. 4 u.p.s.w. kompetencje kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej oraz rektora do przyznawania stypendiów mogą być na wniosek organu samorządu studenckiego przekazane odpowiednio komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej. Z powołanej regulacji wynika, że kompetencje kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej przekazywane są komisji stypendialnej, natomiast kompetencje rektora – odwoławczej komisji stypendialnej. Przyjęte w u.p.s.w. rozwiązanie zasadnie krytykowane jest w doktrynie z wielu powodów, także z punktu widzenia przyjętego toku instancji<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 198–199.

Należy zauważyć, że od decyzji stypendialnych wydawanych na poziomie podstawowej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej przez komisję stypendialną odwołanie przysługuje do odwoławczej komisji stypendialnej. Takie rozwiązanie jest prawidłowe, zgodnie z przyjętym modelem instancyjności w postępowaniu administracyjnym. Jednakże odwoławcza komisja stypendialna, wbrew nazwie, to nie tylko podmiot działający jako organ odwoławczy. Właściwe jest bowiem uznanie, że rektor przekazuje odwoławczej komisji stypendialnej nie tylko uprawnienia do rozpatrywania odwołań od orzeczeń komisji stypendialnych działających na poziomie podstawowych jednostek organizacyjnych, lecz także dotyczące rozstrzygania spraw w I instancji. Wobec tego od decyzji wydawanych przez odwoławczą komisję stypendialną w I instancji będzie przysługiwał wniosek do tej samej komisji o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Jednym z problemów przyjętej regulacji jest kwestia wyłączenia członków odwoławczej komisji stypendialnej orzekających w przedmiocie przyznania stypendium rektora dla najlepszych studentów w I instancji od rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>18</sup>. Kluczowe dla przedmiotowego zagadnienia są rozwiązania zawarte w aktach wewnętrznych uczelni, które powinny precyzować, czy komisje stypendialne podejmują rozstrzygnięcia w składach orzekających, czy też całym składem komisji. W przypadku działania odwoławczych komisji stypendialnych w składach orzekających konieczne jest wyznaczenie innych osób do rozpatrywania sprawy w I i II instancji. Natomiast w sytuacji orzekania komisji całym składem w I instancji niezajdujące oparcia w przepisach k.p.a. jest wyznaczanie innych osób do rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W takiej sytuacji bowiem do odwoławczej komisji stypendialnej nie będzie miał zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Art. 27 § 1 k.p.a. w zw. z art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.

<sup>19</sup> Tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1068/12, LEX nr 1249025. Odmienne wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 283/12, LEX nr 1305918.

Odnotować należy, że w niektórych uczelniach przyjmowane są w ramach toku instancji rozwiązania, które wydają się sprzeczne z regulacją ustawową. W szczególności za niewłaściwe należy uznać przyznawanie w regulaminach wewnętrznych kompetencji do orzekania w sprawach stypendiów rektora dla najlepszych studentów w I instancji rektorowi lub działającemu z jego upoważnienia prorektorowi, a do rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy – odwoławczej komisji stypendialnej<sup>20</sup>. Tymczasem regulacje u.p.s.w. dopuszczają orzekanie w sprawach stypendialnych bądź to przez kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni i rektora, bądź też przez komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne. Ustawa nie przewiduje natomiast rozwiązań łączących orzekanie przez rektora i odwoławcze komisje stypendialne. Przepisy te, jako dotyczące struktury i kompetencji w zakresie przyjętego toku instancji, powinny być zaś interpretowane w sposób ścisły, co oznacza m.in., że rektor, przekazawszy stosownie do art. 175 ust. 4 u.p.s.w. uprawnienie do orzekania odwoławczej komisji stypendialnej, nie może wydawać samodzielnie decyzji w tym przedmiocie. Ponadto nie można zasadnie przyjąć, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanej przez rektora może przysługiwać do innego organu – odwoławczej komisji stypendialnej.

Uwzględniając powyższe wątpliwości, należałoby opowiedzieć się za stanowiskiem, stosownie do którego tok instancji w sprawach stypendialnych powinien być ukształtowany w sposób tradycyjny, czyli oparty na orzekaniu w I i II instancji przez odrębne organy uczelni<sup>21</sup>. Rozwiązanie takie sprzyja większej transparentności postępowań, a także w sposób pełniejszy zapewnia poszanowanie praw stronom postępowania. Przyjęty system, w którym w zależności od rodzaju stypendiów orzekają w I instancji komisje stypendialne, a II – odwoławcze komisje stypendialne albo dwukrotnie (w ramach spłaszczonego toku instancji) komisje odwoławcze, jest mało przejrzysty i nie-

<sup>20</sup> Zob. § 5 ust. 2 Regulaminu przyznawania pomocy materialnej studentom i doktorantom Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 27 czerwca 2013 r. z późn. zm., [online:] [http://bip.kul.lublin.pl/regulamin-przyznawania-pomocy-materialnej-studentom-i-doktorantom,art\\_45329.html](http://bip.kul.lublin.pl/regulamin-przyznawania-pomocy-materialnej-studentom-i-doktorantom,art_45329.html) [dostęp: 8.12.2016].

<sup>21</sup> P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 199–200.

przemysłany, a zatem niewłaściwy. W związku z tym należałoby postulować o zmianę tych regulacji w kierunku przekazania wyłącznych uprawnień do orzekania w sprawach stypendialnych kierownikom podstawowych jednostek organizacyjnych w I instancji oraz rektorom w II, ewentualnie komisjom stypendialnym w I instancji i odwoławczym komisjom stypendialnym działającym wyłącznie jako organy II instancji.

Na marginesie jedynie należy zasygnalizować problemy dotyczące ukształtowania przez ustawodawcę składu osobowego komisji stypendialnych<sup>22</sup>. Obowiązujące przepisy gwarantują studentom większość głosów, zarówno w ramach komisji stypendialnych, jak i odwoławczych komisji stypendialnych. Przyjęte rozwiązania rodzą liczne trudności w zakresie prawidłowego, zgodnego z prawem, a przy tym bezstronnego orzekania przez wskazane komisje<sup>23</sup>.

Dodatkowo należy wskazać, że w uczelniach, które nie posiadają podstawowych jednostek organizacyjnych, stypendia dla najlepszych studentów oraz oba rodzaje stypendiów socjalnych i zapomogi są przyznawane na wniosek studenta przez rektora<sup>24</sup>. Od decyzji wydanych w I instancji przysługuje więc wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na żądanie właściwego organu samorządu studenckiego rektor swoje uprawnienia do orzekania w powyższym przedmiocie przekazuje komisji stypendialnej oraz odwoławczej komisji stypendialnej. W związku z faktem, że w tego rodzaju szkołach wyższych kompetencje w zakresie decydowania o przyznawaniu stypendiów i zapomóg spoczywają na rektorze, w przypadku przekazania uprawnień we wszystkich sprawach stypendialnych w I instancji rozstrzyga komisja stypendialna, a w II – odwoławcza komisja stypendialna. W uczelni nieposiadającej podstawowej jednostki organizacyjnej nie powstają więc wyżej zasygnalizowane problemy związane z ukształtowaniem toku instancji.

<sup>22</sup> Zob. art. 177 u.p.s.w.

<sup>23</sup> Zob. szerzej P. Dańczak, *Decyzja administracyjna...*, op. cit., s. 200–201.

<sup>24</sup> Zob. art. 176 u.p.s.w.

### III. Tok instancji w sprawach pomocy materialnej dla studentów przyznawanej przez jednostki samorządu terytorialnego

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>25</sup> przyznała organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego nowe kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Tożsame regulacje znalazły się w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym<sup>26</sup>, art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym<sup>27</sup> i art. 18 pkt 19a ustawy o samorządzie województwa<sup>28</sup>.

Pomimo wejścia w życie powyższych przepisów przez dłuższy czas kompetencje te nie mogły być realizowane poprzez brak szczegółowego upoważnienia ustawowego do wydawania uchwał w tym przedmiocie przez rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw. Należy bowiem zauważyć, że powołane przepisy ustaw samorządowych mają jedynie charakter ogólnych przepisów kompetencyjnych i na ich podstawie nie można wydawać aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli aktów prawa miejscowego. Pogląd ten akceptowany w doktrynie i orzecznictwie sądów został potwierdzony w odniesieniu do pomocy materialnej dla studentów<sup>29</sup>.

Dopiero nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym dokonana ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>30</sup> dodała art. 173a, który stanowi delegację do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie pomocy materialnej dla studentów. Zgodnie z ust. 1 powołanego przepisu pomoc materialna dla studentów może być przyznawana przez jednostki samorządu terytorialnego. W ust. 2 wskazano, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w uchwale:

<sup>25</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392 z późn. zm.

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 309/08, LEX nr 496646, a także W. Kaczkowski, *Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia dla uczniów i studentów?*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12, s. 67–70.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1553.



1. rodzaj pomocy materialnej;
2. sposób i terminy ubiegania się o pomoc materialną;
3. sposób wylaniania studentów, którym będzie przyznana pomoc materialna;
4. maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student.

Wstępnie należy zauważyć, że pomoc materialna przyznawana przez samorząd terytorialny studentom może mieć charakter zarówno socjalny, jak i motywacyjny. Dopuszczalne jest więc przyznawanie zarówno tzw. stypendiów socjalnych i różnego rodzaju zapomóg, a także stypendiów związanych z wynikami w nauce, sporcie czy sukcesami artystycznymi. Samorząd dysponuje daleko idącą swobodą i niezależnością w zakresie ustalania kryteriów, trybu i wysokości udzielania pomocy.

Analizując zacytowany przepis z punktu widzenia podejmowanych w tekście rozważań, można zauważyć, że nie zawiera on uszczegółowienia formy prawnej działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przyznawania pomocy materialnej. W związku z tym w praktyce uchwalodawczej jednostek samorządu terytorialnego pojawiło się wiele odmiennych rozwiązań odnoszących się do formy przyznawania świadczeń, w tym również zupełnie wykluczających administracyjny tok instancji w tego rodzaju sprawach.

W aktach prawa miejscowego wydawanych na podstawie art. 173a u.p.s.w. odnaleźć można regulacje przewidujące przyznawanie świadczeń: na podstawie decyzji administracyjnych organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego<sup>31</sup>, aktów indywidualnych zwanych decyzjami, od których wyłączono możliwość wniesienia odwołania<sup>32</sup>, zarządzeń organów wykonaw-

<sup>31</sup> Zob. uchwałę nr XII/185/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 listopada 2015 r., w sprawie pomocy materialnej przyznawanej w formie stypendiów studentom zamieszkałym w województwie lubelskim, Dz.Urz. Woj. Lub. z 2015 r., poz. 5205, a także uchwałę nr VII/43/2011 z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przyznawania i realizacji stypendiów socjalnych dla studentów z terenu gminy Sulejów, Dz.Urz. Woj. Łódzk. z 2011 r. Nr 186, poz. 1896.

<sup>32</sup> Uchwała nr XLVI/599/14 Rady Miasta Piły z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie zasad udzielania pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 3922, a także uchwała nr XI/180/15 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania przez województwo małopolskie stypendiów uczniom i studentom oraz uchylene uchwały nr XLVII/748/10 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 2 lipca 2010 r.

czych<sup>33</sup>, zatwierdzenia przez organ wykonawczy listy studentów wyłonionych w drodze konkursu<sup>34</sup>, umów cywilnoprawnych lub umów stypendialnych zawieranych ze studentem<sup>35</sup>, a także innych, niedookreślonych form działania, jak np. przyznawanie pomocy przez organ wykonawczy na sesji rady<sup>36</sup>. Nawet pobieżna analiza przedmiotowych aktów pozwala na stwierdzenie, że przyznawanie pomocy materialnej dla studentów w formie tradycyjnej decyzji administracyjnej stosowane jest najrzadziej. W przyjętych w aktach prawa miejscowego rozwiązaniach widać wyraźną chęć ograniczenia możliwości weryfikacji decyzji dotyczących stypendiów przez organy wyższego stopnia lub sądy administracyjne.

Poważne wątpliwości budzi możliwość przyznawania świadczeń dla studentów na podstawie umów cywilnoprawnych, gdyż w tego rodzaju sprawach trudno doszukiwać się równorzędności podmiotów stosunku prawnego, co stanowi jedną z podstawowych cech stosunków cywilnoprawnych. Ponadto do działania przez organ administracji na podstawie umowy musi istnieć wyraźna podstawa prawna, której brak jest w ustawie<sup>37</sup>. Dodatkowo tego rodzaju rozwiązania uniemożliwiają w zasadzie jakąkolwiek kontrolę jednostek

---

w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania pomocy stypendialnej uczniom i studentom w ramach realizowanego przez województwo małopolskie Programu Promocji Zdolnej Młodzieży zmienionej uchwałą nr XXXVII/617/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 20 maja 2013 r., Dz.Urz. Woj. Małop. z 2015 r., poz. 4526.

<sup>33</sup> Uchwała nr XXXIX/268/2010 Rady Gminy Michałowice z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów im. Jana Pawła II studentom szkół wyższych, Dz.Urz. Woj. Mazow. z 2010 r. Nr 129, poz. 2923.

<sup>34</sup> Uchwała nr 84/VIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie zasad udzielania pomocy materialnej w formie stypendiów naukowych dla wybitnie uzdolnionych studentów oraz uczestników studiów doktoranckich zamieszkujących na terenie Gminy Lublin, Dz.Urz. Woj. Lub. z 2011 r. Nr 71, poz. 1379 z późn. zm.

<sup>35</sup> Tak w uchwale nr XV/350/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania stypendiów naukowych Miasta Łodzi dla studentów i doktorantów szkół wyższych z terenu Miasta Łodzi, Dz.Urz. Woj. Łódz. z 2015 r., poz. 3463; obwieszczenie Rady Miasta Gniezna z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały dotyczącej pomocy materialnej przyznawanej uzdolnionym studentom i doktorantom uczelni wyższych działających na terenie miasta Gniezna oraz zasad ich przyznawania, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2013 r., poz. 2901 z późn. zm.

<sup>36</sup> Uchwała nr XI/117/2011 Rady Miejskiej w Kruszwicy z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia zasad przyznawania pomocy materialnej studentom, Dz.Urz. Woj. Kujaw.-Pom. z 2011 r. Nr 250, poz. 2380.

<sup>37</sup> Por. E. Ura, S. Pieprzny, *Umowa jako prawna forma działania administracji*, [w:] *Czterdzieści lat kodeksu cywilnego. Materiały z ogólnopolskiego zjazdu cywilistów w Rzeszowie (8-10 października 2004 r.)*, red. M. Sawczuk, Kraków 2006, s. 422.

samorządu terytorialnego w sprawach stypendialnych<sup>38</sup>.

Biorąc pod uwagę charakter spraw dotyczących przyznawania świadczeń dla studentów, uzasadniony wydaje się wniosek, że noszą one cechy spraw indywidualnych w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.

Pomoc materialna na podstawie art. 173a u.p.s.w. przyznawana jest przez organy administracji publicznej (organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego), a rozstrzygnięcie o przyznaniu lub nieprzyznaniu pomocy materialnej jest władczym działaniem w zakresie sprawy (wniosku) indywidualnego podmiotu znajdującego się poza strukturą administracji publicznej – studenta ubiegającego się o świadczenie. Podstawą uprawnień studenta do pomocy finansowej jest niewątpliwie materialne prawo administracyjne. Istotne jest również, że organy samorządu przyznając pomoc, dysponują środkami publicznymi. Wszechstronna ochrona praw osób, które występują o przedmiotowe świadczenia, może być zagwarantowana najpełniej w postępowaniu prowadzonym na podstawie k.p.a., z zachowaniem możliwości zaskarżania decyzji dotyczących tych świadczeń. Ponadto należy zauważyć, że zawarty w art. 173a ust. 1a zwrot czasownikowy „przyznana” może wskazywać, że formą prawną rozstrzygnięcia powinna być decyzja administracyjna<sup>39</sup>.

W doktrynie i orzecznictwie nie zawarto jednoznacznego stanowiska wskazującego na formę prawną przyznawania tych świadczeń. W dostępnych komentarzach do art. 173a u.p.s.w. w zasadzie pominięto kwestię formy prawnej działania organów samorządu w tego rodzaju sprawach<sup>40</sup>. W rozważaniach dotyczących samorządowych ustaw ustrojowych wskazuje się natomiast, że sprawy udzielania stypendiów dla uczniów i studentów wydają się indywidualnymi sprawami z zakresu administracji publicznej, rozpatrywanymi na pod-

<sup>38</sup> W doktrynie wskazuje się, że tego rodzaju rozwiązania stanowią „ucieczkę administracji w sferę prawa prywatnego” – D. R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 115 i nn.

<sup>39</sup> Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania...*, op. cit., s. 223.

<sup>40</sup> Zob. H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Uwagi do art. 173a*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, LEX 2015; M. Kubiak, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 407–408; D. Dudek, *Uwagi do art. 173a*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.

stawie k.p.a.<sup>41</sup>

### Podsumowanie

Administracyjny tok instancji immanentnie związany na gruncie postępowania administracyjnego z zasadą dwuinstancyjności charakteryzuje się możliwością zainicjowania przez stronę niezadowoloną z decyzji administracyjnej postępowania odwoławczego. W ramach tego postępowania następuje zasadniczo ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ wyższego stopnia, który jest uprawniony zarówno do wydawania rozstrzygnięć merytorycznych, jak i kasacyjnych. Regulacje kodeksowe urzeczywistniają na gruncie postępowania administracyjnego konstytucyjne prawo wynikające z art. 78 do zaskarżenia decyzji wydanej w I instancji.

U.p.s.w. w regulacjach odnoszących się do postępowania w sprawach przyznawania stypendiów i zapomóg dla studentów przez organy uczelni odwołuje się do k.p.a. Prawną formą prawną orzekania o prawie do wskazanych świadczeń jest decyzja administracyjna, od której przysługuje odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przyjęte rozwiązania określające tok instancji wydają się jednak niespójne, a niejednokrotnie niedopracowane. W zależności od struktury uczelni oraz aktywności organów samorządu studenckiego właściwość organów w zakresie przyznawania stypendiów i zapomóg zmienia się, co wpływa również na tok instancji. W związku ze wskazanymi w pracy wątpliwościami właściwe byłoby uproszczenie przyjętych rozwiązań i oparcie postępowania odwoławczego na rozwiązaniach tradycyjnych, zakładających odmiennosc organów orzekających w I i II instancji.

W odniesieniu do świadczeń stypendialnych dla studentów przyznawanych przez jednostki samorządu terytorialnego należy podkreślić, że obecnie nie ma już wątpliwości, co do dysponowania przez nie kompetencją do wydawania stosownych aktów prawa miejscowego. Podstawę prawną ich uchwalania stanowią ogólne przepisy samorządowych ustaw ustrojowych (wskazane powyżej) oraz art. 173a u.p.s.w. Ustawy nie precyzują formy prawnej, w jakiej

---

<sup>41</sup> Zob. A. Szewc, *Uwagi do art. 18*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. G. Jyż, Z. Pławcki, A. Szewc, LEX 2012.

organy jednostek samorządu terytorialnego powinny przyznawać tego rodzaju pomoc. Przyjmowane w tym względzie rozwiązania w prawie miejscowym są niejednolite i dopuszczają zarówno możliwość działania w formie decyzji administracyjnej, jak i w formach mniej sformalizowanych lub nawet cywilnoprawnych. Ze względu na brak konkretyzacji formy prawnej działania nie można jednoznacznie stwierdzić, że organy jednostek samorządu terytorialnego powinny rozstrzygać tego rodzaju sprawy w formie decyzji administracyjnej z zachowaniem toku instancji. Wzgląd na pełną ochronę stron postępowania w sprawach stypendialnych nakazuje jednak przyjęcie, że powinny być one prowadzone na podstawie k.p.a. Wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP może budzić wyłączenie możliwości zaskarżania decyzji stypendialnych w toku instancji oraz przyjęcie cywilnoprawnych form działania.

**DR HAB. STANISŁAW NITECKI, PROF. NADZW.**  
(Uniwersytet Opolski)

## **Zasady przyznawania świadczeń socjalnych. Zagadnienia procesowe**

### **Wprowadzenie**

Szkoła wyższa powołana jest do prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia na studiach zgodnie z przysługującymi jej uprawnieniami. Jest ona zakładem administracyjnym, a zatem podmiotem powołanym do świadczenia usług niematerialnych<sup>1</sup>. Jednym z praw przysługujących studentowi w ramach zdobywania wiedzy w szkole wyższej jest możliwość korzystania z pomocy materialnej. U.p.s.w. zawiera unormowania dotyczące przyznawania tej formy pomocy. Przed przystąpieniem do analizy podstawowych rozwiązań obowiązujących w tym zakresie przyjdzie zwrócić uwagę na kilka kwestii wprowadzających. W pierwszej kolejności zaznaczyć trzeba, że u.p.s.w. ma zastosowanie do publicznych i niepublicznych szkół wyższych, z wyłączeniem szkół wyższych i seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Oznacza to, że akt ten zaliczyć należy do unormowań o charakterze generalnym, wyznaczającym ramy funkcjonowania szkolnictwa wyższego.

W u.p.s.w. normowana jest sytuacja materialna studentów kształcących się w ramach pierwszego i drugiego stopnia kształcenia (licencjat i magisterium), jak również zawiera ona regulacje odnoszące się do wsparcia studentów studiów doktoranckich. Regulacje te obowiązują jedynie szkoły wyższe, które dysponują uprawnieniami w zakresie nadawania stopnia doktora, a zatem mają znacznie węższy zakres oddziaływania. Zważywszy na podniesioną

---

<sup>1</sup> Na temat zakładu administracyjnego zob. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 49–71; R. Raszewska-Skałecka, *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. 68, s. 181–225.

okoliczność, jak również występującą odmienność tej regulacji, a także mając w polu widzenia ograniczone ramy niniejszego opracowania, przyjdzie pominąć zagadnienia dotyczące wsparcia socjalnego studentów studiów doktoranckich.

Pomoc materialna dla studentów umiejscowiona została w u.p.s.w. w rozdziale poświęconym prawom i obowiązkom studenta, zatem opowiedzieć się należy za stanowiskiem, że pomoc jest prawem studenta, z którego może on skorzystać, jednakże nie jest do tego obowiązany.

### **I. Miejsce pomocy materialnej dla studentów w systemie prawa**

W ramach prowadzonych rozważań w pierwszej kolejności należy rozważyć miejsce pomocy materialnej dla studentów w systemie prawnym. Dostrzec należy, że dotychczas problematyka ta nie była przedmiotem analizy doktryny ani orzecznictwa sądów administracyjnych. W świetle takiej konstatacji przyjdzie przeprowadzić analizę tego problemu. Pomoc materialną udzielaną studentom zalicza się w literaturze do świadczeń socjalnego wsparcia<sup>2</sup>. W swojej warstwie zewnętrznej jest ona zbliżona do świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej, zatem warto rozważyć, czy jako część tej sfery działania administracji publicznej, czy też wymyka się tej problematyce.

W literaturze oraz w u.p.s. pomoc społeczna ujmowana jest jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Widzi się ją jako część materialnego prawa administracyjnego, a organy administracji publicznej powołane są do realizacji świadczeń przy wykorzystaniu właściwych dla nich form działania<sup>3</sup>. Pomoc społeczna może być rozpatrywana w ujęciu pozytywnym i negatywnym oraz w znaczeniu wąskim i szerokim<sup>4</sup>. Ujęcie pozytywne sprowadza się do wskazania sfer aktywności państwa i działających w jego imieniu podmiotów, które będą realizowały stojące przed nimi zadania.

<sup>2</sup> M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 129–130.

<sup>3</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. idem, *Prawo...*, op. cit., s. 32 i nn.

Z kolei ujęcie negatywne obejmuje te sfery aktywności państwa, które pozornie odpowiadają wskazanemu rozumieniu pomocy społecznej, jednakże nie są do niej zaliczane<sup>5</sup>. W zakres ujęcia negatywnego będą wchodziły świadczenia na rzecz poszczególnych grup zawodowych w zakresie pomocy na pokrycie wydatków mieszkaniowych lub udzielanej im pomocy socjalnej. Spoglądając na problematykę wsparcia materialnego studentów z tej perspektywy, przyjdzie stwierdzić, że jej celem jest stworzenie studentom lepszych warunków zdobywania wiedzy, a nie zaspokajanie ich potrzeb. Sygnalizowany cel uzewnętrznia się w sposób szczególny w przypadku stypendium rektora dla najlepszych studentów oraz stypendium ministra za wybitne osiągnięcia, ponieważ w tej sytuacji stypendia te są przyznawane za określone wyniki w nauce, a nie z uwagi na sytuację materialną danego studenta. W odmienny sposób należy widzieć stypendium socjalne, ponieważ w tym przypadku istota tego świadczenia wiąże się ze wsparciem studenta będącego w trudnej sytuacji materialnej, a zatem ten cel jest zbieżny z celami pomocy społecznej. Powyższe uwagi pozwalają na opowiedzenie się za stanowiskiem, że pomoc materialna przyznawana studentom powinna być uznana za element negatywnego ujęcia pomocy społecznej, ponieważ jej głównym celem jest umożliwienie studentom zdobywania wiedzy w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Pomoc materialna przyznawana studentom w powyższym ujęciu nie będzie mogła być zaliczana do pomocy społecznej w ujęciu wąskim<sup>6</sup>, lecz z uwagi na wchodzące w jej zakres stypendia socjalne będzie ją można zaliczyć do pomocy społecznej widzianej w ujęciu szerokim<sup>7</sup>, czyli obejmującej swoim zakresem unormowania, przy wykorzystaniu których przyznawane są nieekwiwalentne świadczenia służące zaspokajaniu potrzeb osób i rodzin znajdujących się w sytuacji uzasadniającej udzielenie im takiego wsparcia<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Idem, *Rodzaje świadczeń przysługujących osobom starszym w systemie pomocy społecznej*, [w:] *Prawne aspekty starości*, red. A. Wilk, M. Gołowkin-Hudała, Warszawa 2014, s. 13.

<sup>6</sup> Na temat tego rozumienia pomocy społecznej zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, op. cit., s. 33–35; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012, s. 12.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, op. cit., s.33–34.

<sup>8</sup> W taki sposób pomoc tę ujmuje M. Lewandowicz-Machnikowska (*Regulacja prawna...*, op. cit., s. 129–130), rozpatrując ją w ramach świadczeń socjalnego wsparcia.



## II. Rodzaje pomocy materialnej przyznawanej studentom

Pomoc materialna przyznawana studentom obejmuje zestaw różnorodnych świadczeń, które można klasyfikować w różny sposób w zależności od przyjętego kryterium. Mając na uwadze pochodzenie środków przeznaczanych na przedmiotową pomoc, wyodrębnić można pomoc publiczną i pomoc prywatną. Pomoc publiczna to taka, która pochodzi od organów władzy publicznej. Zatem ma ona swoje źródło w środkach będących w dyspozycji organów władzy publicznej, funkcjonujących na różnych szczeblach organizacji państwa i wchodzących w skład administracji rządowej bądź samorządowej. Z kolei pomoc prywatna realizowana jest ze środków będących w dyspozycji podmiotów niepublicznych, natomiast podmioty publiczne mogą współuczestniczyć, a w niektórych przypadkach współdecydować o jej przyznawaniu.

W ramach pomocy pochodzącej ze środków publicznych można wyodrębnić świadczenia wypłacane przez szkołę wyższą, jednostki samorządu terytorialnego oraz ministra. W przypadku tej formy pomocy można wskazać, że główną funkcję będzie pełniła pomoc przyznawana przez daną szkołę wyższą, dysponującą stosownymi środkami na ten cel, a pochodzącymi z budżetu państwa. Formą uzupełniającą będą świadczenia realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przez naczelne organy administracji publicznej (ministra). Warto zauważyć, że o ile świadczenia realizowane przez szkoły mają charakter obligatoryjny, zwłaszcza gdy idzie o stypendia socjalne, to świadczenia realizowane przez pozostałe organy władzy publicznej posiadają charakter fakultatywny i ich przyznanie zależne jest od ich woli i przyjętych kryteriów.

W ramach pomocy pochodzącej ze środków prywatnych wyróżnić można świadczenia wypłacane przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące samorządowymi ani państwowymi osobami prawnymi. Oznacza to, że stypendiów tych nie mogą przyznawać podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Istotną cechą tej formy wsparcia studentów jest to, że zasady przyznawania tych świadczeń podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady

Główniej Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>9</sup>. Zauważyć należy, że ustawodawca nie określił prawnej formy, w jakiej właściwy minister dokona zatwierdzenia zasad przyznawania stypendiów. Jak się wydaje, w tym zakresie najpełniejszą formę ochrony będzie dawało uznanie tego zatwierdzenia za decyzję administracyjną, a przewidziana tu opinia Rady Głównej będzie wydawana w ramach tego postępowania na podstawie postanowień art. 106 k.p.a.

### III. Rodzaje świadczeń przyznawanych studentom

Pomoc materialna przyznawana studentom obejmuje swoim zakresem świadczenia pieniężne, takie jak stypendia i zapomogi, oraz świadczenia rzeczowe, takie jak zakwaterowanie w domu studenta, wyżywienie w stołówce studenckiej, ulgi na przejazdy oraz program udostępniania podręczników. Podkreślić należy, że przyjęty podział na świadczenia pieniężne i rzeczowe ma charakter umowny, ponieważ w przypadku obu rodzajów świadczeń student otrzymuje wsparcie – przy czym w przypadku świadczeń pieniężnych otrzymuje ściśle określoną ilość pieniędzy, natomiast otrzymując pomoc w formie rzeczowej, tych środków nie uzyskuje bezpośrednio, lecz są one do niego transferowane w sposób pośredni.

W ramach świadczeń pieniężnych dominują stypendia, a ustawodawca wyróżnił następujące ich rodzaje: stypendia socjalne, w tym zwiększone stypendium socjalne; stypendia specjalne dla osoby niepełnosprawnej; stypendia rektora dla najlepszych studentów oraz stypendia ministra za wybitne osiągnięcia. Stypendia mają charakter świadczeń okresowych i przyznawane są na semestr lub rok akademicki, przy czym wypłacane są co miesiąc z wyłączeniem stypendium ministra wypłacanego jednorazowo. W przypadku stypendium przyznanego na semestr wypłacane jest ono przez 5 miesięcy, natomiast przyznane na rok akademicki wypłacane jest przez 10 miesięcy. Taka forma realizacji stypendium daje studentom gwarancję środków finansowych i stwarza możliwość zaspokajania najbardziej niezbędnych potrzeb, bez konieczności poszukiwania dochodów z innych źródeł. Ustawodawca określił jedynie maksymalną wysokość otrzymywanego stypendium, jednakże wysokość tego

<sup>9</sup> Dalej: Rada Główna.

świadczenia będzie wypadkową liczby osób spełniających wymogi formalne oraz posiadanych środków na realizację tego zadania.

Ustawodawca wprowadził unormowanie skierowane do studentów studiujących równoległe na kilku kierunkach. Studenci tacy mogą ubiegać się o świadczenia pieniężne w ramach pomocy materialnej przysługującej studentom wyłącznie na jednym kierunku studiów, wskazanym przez nich.

Inną funkcję pełni zapomoga, w swojej istocie zbliżona do świadczenia socjalnego, ponieważ przyznawana jest studentom, którzy z przyczyn losowych znajdują się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej. Świadczenie to otrzymuje się jednorazowo, przy czym w ciągu roku akademickiego student może otrzymać ją dwukrotnie.

W ramach pomocy materialnej przysługującej studentom odmienną funkcję pełni pomoc rzeczowa, ukierunkowana na zaspokojenie określonych potrzeb studenta (mieszkanie lub podręczniki), względnie zmierzająca do stworzenia warunków ułatwiających zdobywanie wiedzy, czyli np. ulgi w przejazdach środkami komunikacji publicznej oraz pomoc w udostępnianiu studentom podręczników akademickich wykorzystywanych w procesie kształcenia. W tym ostatnim przypadku ustawodawca nałożył na ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego obowiązek opracowania i wydania stosownego programu wsparcia.

#### **IV. Podstawy normatywne pomocy materialnej przyznawanej studentom**

Pomoc materialna dla studentów przyznawana jest na podstawie unormowań zamieszczonych w przywoływanej już u.p.s.w., która wyznacza ramy przysługujących świadczeń i odgrywa w tym zakresie fundamentalną rolę. Obok tego aktu wykorzystywane są w ramach prowadzonych działań, związanych z procesem przyznawania poszczególnych form pomocy, postanowienia k.p.a. W nawiązaniu do art. 207 u.p.s.w. przepisy k.p.a. stosowane są w sposób odpowiedni, a to oznacza, że muszą być interpretowane w sposób uwzględniający specyfikę szkolnictwa wyższego i prowadzonych w jego ramach postępowań. Obok aktów rangi ustawowej podstawą prawną podejmowanych

rozstrzygnięć będą regulaminy przyznawania pomocy materialnej studentom. Regulaminy te przyjmowane są przez rektora w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Status prawny takiego regulaminu jest złożony, ponieważ to akt wykonawczy do u.p.s.w., która w art. 186 ust. 1 zawiera stosowną delegację dla jego wydania. Regulaminowi temu nie będzie przysługiwał status przepisu prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ tego typu akty nie zostały wymienione w art. 87 Konstytucji RP<sup>10</sup>. Mając na uwadze, że regulamin ten jest przyjmowany przez rektora danej szkoły wyższej, będzie on pełnił funkcję aktu zakładowego, a tym samym zakres jego obowiązywania będzie ograniczony wyłącznie do danej szkoły, czyli określonego zakładu administracyjnego. Regulamin ten na pewno nie jest oświadczeniem woli osoby prawnej, czyli szkoły wyższej, lecz regulacją prawną wiążącą destinataria tej uczelni<sup>11</sup>. Przedstawiony status prawny regulaminu oznacza, że akt ten będzie wiążący dla organów funkcjonujących w ramach danego zakładu administracyjnego, natomiast w przypadku poddania kontroli rozstrzygnięcia wydanego na podstawie jego postanowień sąd administracyjny nie będzie nim związany, gdyż sędzia związany jest wyłącznie przepisem ustawy<sup>12</sup>. Odrebną kwestią jest zagadnienie jego przyjęcia, ponieważ przewiduje się, że rektor ustala jego treść w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Porozumienie zakłada, że wskazany organ samorządu studenckiego zaaprobuje postanowienia w nim zawarte i wyrazi to w przyjętym przez siebie dokumencie<sup>13</sup>. Problematyka wykraczająca poza ramy niniejszego opracowania to kwestia ewentualnych wadliwości w przyjmowaniu tego regulaminu.

## V. Organy przyznające pomoc

Pomoc materialna dla studentów przyznawana jest przez uprawnione do tego organy, działające w imieniu i na rachunek szkoły wyższej, właściwego

<sup>10</sup> Stanowisko takie prezentuje również P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 34 i nn.

<sup>11</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 82/13, LEX nr 1310288.

<sup>12</sup> Zob. art. 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066).

<sup>13</sup> W literaturze akcentuje się, że pojęcie porozumienia oznacza tu jednomyślność. Zob. H. Izdebski, [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 505 i nn.

ministra oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Sytuacja prawna w tym zakresie jest złożona, ponieważ tymi organami są organy szkoły wyższej, czyli kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej szkoły oraz rektor. Jednocześnie ustawodawca umożliwił szkołom wyższym powołanie do życia szczególnych organów, które wyposażone zostały w możliwość podejmowania wiążących dla szkoły wyższej decyzji w sprawach pomocy materialnej, a mianowicie komisję stypendialną oraz odwoławczą komisję stypendialną. W świetle powyższego organy szkoły wyższej przyznające pomoc materialną studentom można podzielić na organy szkoły wyższej i organy utworzone wyłącznie w celu realizacji tego zadania stojącego przed szkołą wyższą. Powyżej zostało zasygnalizowane, że pomoc ta przyznawana jest z odpowiednim wykorzystaniem przepisów k.p.a. Takie rozwiązanie oznacza, że postępowanie to musi być dwuinstancyjne, co również zbiega się z wymogiem wynikającym z postanowień art. 78 Konstytucji RP. W tych szkołach wyższych, w których są kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych, sytuacja jest czytelna, ponieważ wówczas to oni pełnią funkcję organu pierwszej instancji, natomiast rolę organu odwoławczego – pełni rektor. Sytuacja ulega modyfikacji, gdy w danej szkole wyższej nie ma jednostek podstawowych, ponieważ wówczas decyzję w pierwszej instancji podejmuje rektor, a student dysponuje możliwością zwrócenia się do niego z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy. Rozwiązanie takie występuje w odniesieniu do ministra i samorządowego kolegium odwoławczego i może być w tym zakresie odpowiednio wykorzystane. Dostrzec należy również, że w zakresie stypendium rektora dla najlepszych studentów decyzję w pierwszej instancji podejmować może on sam i do niego będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, ale ustawodawca dopuszcza sytuację, kiedy rektor upoważni komisję stypendialną do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji, a odwoławczą w drugiej.

Komisja stypendialna oraz odwoławcza komisja stypendialna są organami powołanymi wyłącznie do przyznawania pomocy materialnej studentom. Komisje te nie dysponują uprawnieniami w innym zakresie. Są one powoływane przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej lub przez rektora, a w przypadku szkół nieposiadających jednostek podstawowych – przez

rektora. Dostrzec należy, że komisja stypendialna i odwoławcza komisja stypendialna są organami kolegialnymi i składają się z pracowników uczelni oraz ze studentów delegowanych przez właściwy organ samorządu studenckiego. Zgodnie z treścią art. 177 ust. 3 u.p.s.w. w komisjach tych studenci mają stanowić większość, a decyzje administracyjne podejmowane przez nie powinny podpisywać ich przewodniczący lub działający z ich upoważnienia wiceprzewodniczący. Przywołane unormowanie odbiega od reguł, które występują w organach kolegialnych<sup>14</sup>, w przypadku których rozstrzygnięcia podpisywane są przez wszystkich członków danego organu kolegialnego. Zaznaczyć trzeba, że obowiązujące unormowania nie dają podstaw do tego, aby kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor upoważniali inną osobę niż wymienione do podpisywania podejmowanych decyzji administracyjnych<sup>15</sup>. U.p.s.w. nie określa, kto ma być przewodniczącym komisji, jednakże – jak się wydaje – funkcję tę będzie pełnił pracownik uczelni. Działalność wskazanych komisji podlega nadzorowi odpowiednio kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektora i w ramach przysługujących im uprawnień mogą uchylić decyzję komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej, niezgodną z przepisami u.p.s.w. lub obowiązującego w szkole regulaminu. Możliwość tę uznać należy za formę weryfikacji decyzji administracyjnej, a zatem dochowana musi być forma decyzji administracyjnej<sup>16</sup>, natomiast sporną kwestią jest to, czy będzie to tryb zwykły, czy tryb nadzwyczajny prowadzonego postępowania. Przyjąć należy, że decyzja wydana w ramach uprawnień nadzorczych będzie decyzją wydaną w pierwszej instancji i będzie przysługiwało od niej odwołanie do organu odwoławczego lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>17</sup>.

Organem przyznającym pomoc materialną studentom jest także minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego lub właściwy minister kierujący

<sup>14</sup> Szerzej na temat podpisywania decyzji podejmowanych przez organy kolegialne zob. S. Nitecki, *Nauka administracji*, Bielsko-Biała 2005, s. 88–89.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 1013/13, LEX nr 141130.

<sup>16</sup> Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 150/09, LEX nr 553148; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt II SAB/Bd 55/06, LEX nr 213867.

<sup>17</sup> P. Dańczak, *Decyzja...*, op. cit., s. 379 i nn.

określonym działem administracji, w zakresie którego dana szkoła funkcjonuje. Dostrzec należy, że wskazany minister nie jest uprawniony do samodzielnego podejmowania stosownych rozstrzygnięć, ponieważ w tym zakresie wymaga się wniosku rektora zaopiniowanego przez radę podstawowej jednostki organizacyjnej. Zauważyć należy, że minister nie ma władzy podjąć decyzji bez wniosku rektora, jak również nie jest tym wnioskiem bezwzględnie związany i może w tym zakresie dokonać własnych ustaleń i podjąć decyzję w ramach przysługujących mu uprawnień. Oznacza to, że bez wniosku rektora minister nie jest uprawniony do uruchomienia stosownego postępowania. Odmienne widzieć należy sytuację związaną z opinią podstawowej jednostki organizacyjnej, ponieważ jest ona wymagana, natomiast nie musi to być opinia pozytywna. Decyzje ministra w zakresie przyznania stypendium za wybitne osiągnięcia podejmowane są w warunkach uznania administracyjnego<sup>18</sup>, a to nakłada na niego obowiązek starannego ich uzasadnienia, a zwłaszcza decyzji odmownych<sup>19</sup>.

Kolejną grupą podmiotów przyznających materialną pomoc studentom są jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą prawną przyznawania pomocy przez tę grupę podmiotów stanowią unormowania zamieszczone w art. 173a u.p.s.w. Dostrzec należy, że przywołany przepis z jednej strony przewiduje wprowadzenie takiej możliwości, a z drugiej strony zawiera delegację ustawową dla organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego do wydania stosownej uchwały w tym zakresie, normującej rodzaj pomocy materialnej; sposób i terminy ubiegania się o pomoc materialną; sposób wylaniania studentów, którym będzie przyznana pomoc materialna oraz maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student. Przywołane unormowanie stwarza jednostkom samorządu terytorialnego pewną możliwość, a zatem przyznawanie takiej pomocy nie jest ich obowiązkiem. Istotne wątpliwości rodzą się w określeniu prawnej formy, przy wykorzystaniu której jednostki te będą uprawnione przyznawać tę pomoc. Wątpliwości w tym

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2913/12, LEX nr 1311067.

<sup>19</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 134/11, LEX nr 1086819.

zakresie nie rozwiązuje treść delegacji ustawowej, ponieważ ten element wybiera organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie wyodrębnić można dwie drogi, a mianowicie wybór przyznawania tej pomocy w formie czynności materialno-technicznej, bądź też przewidzieć drogę jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Pierwsza z wyodrębnionych możliwości przydaje organom działającym w imieniu jednostki samorządu terytorialnego silną pozycję i w zasadzie ogranicza możliwości kontroli przez podmioty zewnętrzne dokonanego wyboru. Z kolei droga jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego nakłada na organy tych jednostek obowiązki o charakterze procesowym i generuje koszty, jednakże daje adresatom podejmowanych rozstrzygnięć możliwość skontrolowania podejmowanych decyzji, łącznie z możliwością wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Spoglądając na tę problematykę z perspektywy gwarancji praw adresatów działania, to – jak się wydaje – odpowiedź jest czytelna, że należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że pomoc tę przyznaje się w drodze decyzji administracyjnej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest analogiczna forma, wykorzystywana wówczas, gdy pomoc taką przyznają szkoły wyższe, jak również szkoły podstawowe i ponadpodstawowe. Wprowadzenie w tym zakresie odmiennego trybu nie znajduje uzasadnienia. Dodatkowo dostrzec należy, że w przypadku przyznawania tego typu pomocy jest ona kierowana do określonej osoby i przez ściśle określony organ, jak również zawiera konkretne rozstrzygnięcie, tym samym dopełnione są wszystkie elementy stawiane indywidualnemu aktowi administracyjnemu. W konkluzji opowiadam się za stanowiskiem, że pomoc ta powinna być przyznawana w drodze decyzji administracyjnej przez uprawnione do tego organy jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatnią grupą podmiotów uprawnionych do przyznania pomocy materialnej studentom są osoby fizyczne i osoby prawne niebędące samorządowymi i państwowymi osobami prawnymi. Zakres uprawnień tej grupy ograniczony jest wyłącznie do przyznania stypendium za wyniki w nauce, a to oznacza, że podmioty te nie mogą udzielić pomocy materialnej zmierzającej do realizacji innego celu (pomocy socjalnej). W przypadku tej grupy należy dostrzec jej



specyfikę, gdyż podmioty te mogą przyznawać przewidzianą tu pomoc tylko wówczas, gdy zasady rozdzielania stypendium zatwierdzi minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej bądź właściwego ministra (zdrowia, obrony narodowej lub kultury). Zatwierdzenie zasad przyznawania tej pomocy wymagało będzie wydania przez właściwego ministra decyzji administracyjnej po uprzednim zasięgnięciu opinii wskazanego organu w trybie art. 106 k.p.a. Unormowanie stanowiące podstawę przyznawania tej formy pomocy materialnej dla studentów nie określa, w jaki sposób pomoc będzie udzielana. Jak się wydaje, jest to w pełni uzasadnione, ponieważ działaniom podejmowanym przez wymienione tu podmioty nie można przypisać realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, lecz widzieć je należy jako formę osobistego wsparcia określonej kategorii osób. Przywołany charakter działań tych osób, a także ich status formalnoprawny skutkuje tym, że nie działają one w imieniu podmiotów publicznych i na ich rachunek, a tym samym nie wykorzystują instrumentów właściwych jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu.

## **VI. Procedura przyznawania świadczeń pomocy materialnej**

Powyższe rozważania wskazują, że pomoc materialna dla studentów przyznawana jest przez różne organy i podmioty uprawnione, jednakże z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania uwaga musi być ukierunkowana na działania podejmowane przez organy i podmioty szkoły wyższej.

Prawo to przyznawane jest na wniosek studenta. Wniosek powinien spełniać wymogi formalne wynikające z przyjętego w danej szkole wyższej regulaminu przyznawania pomocy materialnej. Wniosek ten powinien przybrać formę pisemną i być skierowany do właściwego organu w danej szkole, uprawnionego do przyznawania pomocy materialnej. Wniosek należy złożyć w przewidzianym terminie, przy czym w orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się, że termin ten nie może wynikać wyłącznie z postanowień regulaminu przyznawania tej formy pomocy, gdyż w tego typu akcie nie można zamieszczać materialnoprawnych terminów o charakterze zawitym<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 646/06, LEX nr 213865.

Stanowisko takie jest niezrozumiałe, ponieważ w ustawie brakuje zapisów normujących to zagadnienie, a okoliczność ta ma istotne znaczenie, ponieważ organ przyznający te świadczenia obowiązany jest do zestawienia środków z liczbą wniosków spełniających wymogi do otrzymania danej formy wsparcia. Ponadto akt taki jest aktem wewnętrznym, skierowanym wyłącznie do użytkowników danego zakładu administracyjnego<sup>21</sup>. W przypadku ubiegania się o przyznanie stypendium socjalnego do wskazanego wniosku będą musiały być dołączone dokumenty ilustrujące skład osobowy rodziny studenta i osiągnięte przez jego rodzinę dochody. Informacje te będą odgrywały kluczową rolę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Braki w tym zakresie będą wymagały usunięcia, przy czym termin do ich usunięcia wyznaczał będzie organ prowadzący postępowanie.

Stroną tego postępowania jest student, który złożył stosowny wniosek, a to oznacza, że jego małżonek oraz dziecko takiego statusu nie mają, gdyż są to osoby legitymujące się jedynie interesem faktycznym. Dodatkowo należy dostrzec, że osoby te nie są użytkownikami zakładu administracyjnego, lecz jedynie korzystają w ograniczonym zakresie z instytucji wchodzących w skład danego zakładu (w sytuacji zamieszkiwania w domu studenta). Ustawodawca w art. 179 ust. 1 u.p.s.w. wskazał, że stypendium socjalne ma prawo otrzymać student znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej. Wyznacznikiem trudnej sytuacji materialnej będzie zarządzenie rektora szkoły wyższej określające wysokość dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne. Zwrócić należy uwagę, że występujący w art. 179 ust. 2 u.p.s.w. zwrot „ustala wysokość dochodu na osobę w rodzinie uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne” jest wadliwie sformułowany, ponieważ o przyznanie stypendium socjalnego może ubiegać się każdy student, natomiast prawo do stypendium może otrzymać jedynie ten student, który będzie spełniał wymogi w zakresie kryterium dochodowego. Wysokość dochodu uprawniającego do skutecznego ubiegania się o to stypendium określa rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studentów. Nie może być ona niższa niż 1,30 kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 u.p.s.,

<sup>21</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 82/13, LEX nr 1310288.

czyli obecnie 514 zł, oraz wyższa niż 1,30 sumy kwot określonych w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 2 pkt 3 u.s.r., czyli 674,00 zł. Innymi słowy, musi się mieścić w następujących widelkach: 668,20 zł – 876,20 zł. Podkreślenia wymaga, iż wysokość dochodu ustala się według reguł obowiązujących w u.s.r., z korektami wynikającymi z unormowań zamieszczonych w u.p.s.w. W uzasadnionych przypadkach organy szkoły prowadzące postępowanie w sprawie przyznania stypendium socjalnego mogą zażądać doręczenia zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej o sytuacji dochodowej i majątkowej studenta i rodziny studenta i uwzględnić tę sytuację przy ocenie spełnienia przez studenta kryterium trudnej sytuacji materialnej. W przypadku niedostarczenia przez studenta wskazanego zaświadczenia, organ prowadzący postępowanie może wezwać studenta do przedstawienia wyjaśnień. Wyjaśnienia takie powinny być sformułowane na piśmie, jak również można dopuścić złożenie ich ustnie do protokołu. Niezłożenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkuje odmową przyznania stypendium socjalnego. Dostrzec należy, że jest to autonomiczna przesłanka wydania rozstrzygnięcia odmownego. Dodatkowo unormowanie to wprowadza istotną odmiennność w zakresie postępowania dowodowego, ponieważ to student powinien wykazać występowanie u niego trudnej sytuacji materialnej<sup>22</sup>, a nie jest to obowiązek organów prowadzących postępowanie. Takie ujęcie oznacza modyfikację unormowań k.p.a., ponieważ na gruncie tego aktu to na organie administracji ciąży obowiązek prowadzenia postępowania dowodowego i wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Ciążący na studencie obowiązek wykazania spełnienia wymogów do otrzymania świadczenia w ramach pomocy materialnej uzewnętrznia się również w przypadku ubiegania się o specjalne stypendium dla osób niepełnosprawnych, gdyż obowiązany jest przedłożyć stosowne orzeczenie o niepełnosprawności wydane przez uprawniony organ. Analogicznie sytuacja ta wygląda w przypadku studenta ubiegającego się o stypendium rektora dla najlepszych studentów i ministra za wybitne osiągnięcia, gdyż winien on wykazać, że spełnia wymogi do otrzymania tego typu świadczenia.

<sup>22</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 969/14, LEX nr 1496215.

Podkreślenia wymaga, że student otrzymujący pomoc materialną zobowiązuje się do poinformowania uczelni o tym, że ukończył studia na jednym kierunku, ponieważ jest to przesłanka negatywna dla dalszego otrzymywania pomocy przewidzianej dla studentów.

Pomoc materialna dla studentów przyznawana przez uczelnię udzielana jest w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy na ogólnych zasadach. Od rozstrzygnięcia organu odwoławczego przysługuje jedynie skarga do właściwego sądu administracyjnego.

Decyzja o przyznaniu świadczenia pomocy materialnej – w formie stypendium socjalnego, specjalnego stypendium dla osoby niepełnosprawnej, stypendium rektora dla najlepszych studentów oraz zapomogi – wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym student został skreślony z listy studentów albo ukończył studia na kierunku, na którym pobierał świadczenie lub utracił prawo do świadczenia na podstawie art. 184 ust. 5. Zaistnienie tej okoliczności uzasadnia wydanie decyzji na podstawie postanowień art. 162 § 1 pkt 1 w związku z § 3 k.p.a.

### **Podsumowanie**

W podsumowaniu niniejszych rozważań przyjdzie stwierdzić, że pomoc materialna przyznawana studentom powinna być widziana jako instrument umożliwiający studentom zdobywanie wiedzy w warunkach odpowiadających godności człowieka, a przewidziane w ramach tego systemu świadczenia nie powinny być rozpatrywane w kontekście pomocy społecznej, ponieważ ich cel jest odmienny. Skorzystanie z pomocy materialnej jest prawem studenta, a nie jego obowiązkiem. W rozbudowanym systemie świadczeń, które mogą być przyznawane studentom szczególne miejsce zajmują świadczenia przyznawane przez organy szkoły wyższej, ponieważ stanowią one wyraz systemu, w ramach którego studentowi stwarza się warunki do zdobywania wiedzy. Warto dostrzec, że ustawodawca włącza studentów do podejmowania decyzji w tym zakresie, albowiem przewiduje ich udział w komisjach stypendialnych i odwoławczych komisjach stypendialnych, podejmujących rozstrzygnięcia

w omawianym zakresie. Obok wpływu na proces decyzyjny studenci biorący udział w pracach tych komisji zdobywają doświadczenie w procesie decyzyjnym – jest to dla nich forma współdecydowania w ramach danego zakładu administracyjnego i zarazem nauka odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia. Równocześnie ustawodawca wprowadził istotną modyfikację w zakresie postępowania dowodowego, ponieważ w ramach tego typu działań ciężar dowodu spoczywa na studencie. Natomiast inne zasady prowadzenia tego postępowania mają odpowiednie zastosowanie, a tym samym nakładają na organy podejmujące rozstrzygnięcia analogiczne obowiązki, jakie ciążą na organach administracji publicznej.

**MGR PAWEŁ SOBOTKO**

(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)

## **Specyfika postępowania administracyjnego w sprawie przyznania środków finansowych na badania naukowe w ramach programu „Diamentowy Grant”**

### **I. Ewolucja regulacji prawnej**

Podstawy prawne programu ministra właściwego do spraw nauki pod nazwą „Diamentowy Grant” zawierają aż trzy ustawy: 1) u.p.s.w.; 2) u.s.t.; 3) u.z.f.n.

W myśl art. 187a ust. 1 i 2 u.p.s.w.<sup>1</sup> wybitnie uzdolnieni absolwenci studiów pierwszego stopnia oraz studenci po ukończeniu trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich, nieposiadający tytułu zawodowego magistra, łącznie nie więcej niż 100 osób<sup>2</sup>, mogą w drodze konkursu realizowanego w ramach programu ministra właściwego do spraw nauki „Diamentowy Grant” otrzymać środki na badania naukowe finansowane ze środków przewidzianych w budżecie państwa na naukę, przy czym warunki udziału w konkursie określa program.

O uprawnieniach laureatów konkursu stanowi art. 196 u.p.s.w., zgodnie z którym do studiowania na studiach doktoranckich może być dopuszczona osoba, która posiada kwalifikacje drugiego stopnia lub jest beneficjentem programu „Diamentowy Grant”, zatem status beneficjenta programu powoduje zniesienie obowiązku legitymowania się posiadaniem kwalifikacji drugiego stopnia przy rekrutacji na studia trzeciego stopnia.

---

<sup>1</sup> Art. 187a został dodany przez art. 1 pkt 134 ustawy nowelizującej z 2011 r., która weszła w życie 1 października 2011 r. W wersji pierwotnej nie zawierał zastrzeżenia, że do programu nie mogą aplikować osoby nieposiadające tytułu zawodowego magistra i nie odsyłał do odrębnej regulacji w programie. Obecne brzmienie przepis otrzymał w wyniku nowelizacji dokonanej przez art. 1 pkt 126 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198 z późn. zm.), która weszła w życie 1 października 2014 r.

<sup>2</sup> Brak dookreślenia, że chodzi o nie więcej niż 100 laureatów rocznie (program jest uruchamiany rokrocznie); por. art. 26 ust. 3a u.z.f.n.

Kolejne uprawnienia beneficjentów programu zostały określone w u.s.t. Jak stanowi art. 11 ust. 3 u.s.t., w przypadku osoby będącej beneficjentem programu „Diamentowy Grant”, która nie spełnia warunku wszczęcia przewodu doktorskiego<sup>3</sup>, warunkiem wszczęcia tego przewodu jest dołączenie do wniosku opinii potwierdzającej wysoką jakość prac badawczych prowadzonych przez tę osobę oraz wysoki stopień zaawansowania tych prac, wydanej przez opiekuna naukowego. Dalsze regulacje, o charakterze dyspens od ogólnych wymogów stawianych kandydatom do stopnia doktora, zamieszczono w dodanym do u.s.t. art. 13a, w którym przewidziano w ust. 1, iż „w szczególnych przypadkach, uzasadnionych najwyższą jakością osiągnięć naukowych, stopień doktora można nadać osobie będącej:

1. studentem, który ukończył trzeci rok jednolitych studiów magisterskich albo
2. absolwentem studiów pierwszego stopnia, który posiada tytuł zawodowy licencjata, inżyniera lub równorzędny

– i beneficjentem programu »Diamentowy Grant«”. Ponadto konieczne jest spełnienie przez kandydata do stopnia naukowego warunków określonych w art. 12 ust. 1 pkt 2–4 i ust. 2 oraz art. 13, co w praktyce oznacza odstąpienie od wymogu posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego<sup>4</sup>.

Z kolei w art. 13a ust. 1 u.s.t.<sup>5</sup> zawarto przepis, który stanowi o nabyciu przez beneficjenta programu „Diamentowy Grant”, po nadaniu mu stopnia doktora, uprawnień równoważnych z uprawnieniami wynikającymi z odbycia studiów wyższych kończących się uzyskaniem kwalifikacji drugiego stopnia. Rozwiązanie to należy uznać za trafne, do uzyskania bowiem wielu uprawnień

<sup>3</sup> Chodzi o posiadanie wydanej lub przyjętej do druku publikacji naukowej w formie książki lub co najmniej jednej publikacji naukowej w recenzowanym czasopiśmie naukowym wymienionym w wykazie czasopism naukowych ogłaszanych przez ministra lub w recenzowanych materiałach z międzynarodowej konferencji naukowej lub publiczną prezentacją dzieła artystycznego (art. 11 ust. 2 u.s.t.).

<sup>4</sup> Kandydat do stopnia doktora powinien zatem zdać egzaminy doktorskie w zakresie określonym przez radę jednostki organizacyjnej oraz przedstawić i obronić rozprawę doktorską. Zdawanie egzaminu z nowożytnego języka obcego nie jest konieczne, w warunkach udziału w konkursie znajduje się bowiem posiadanie przez kandydata certyfikatu potwierdzającego znajomość nowożytnego języka obcego, co najmniej na poziomie B2. Wymogi dotyczące rozprawy doktorskiej są takie same, jak dla innych kandydatów i określone w art. 13 u.s.t.

<sup>5</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw i obowiązującym od 1 października 2014 r.

zawodowych (np. doradcy podatkowego) wymagane jest posiadanie kwalifikacji drugiego stopnia<sup>6</sup>.

O nadaniu programowi „Diamentowy Grant” bardzo wysokiej rangi może świadczyć fakt, iż został on wymieniony w art. 5 pkt 10a u.z.f.n. jako jeden z celów przeznaczania środków finansowych na naukę, ukierunkowany na „tworzenie warunków rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionych absolwentów studiów pierwszego stopnia oraz studentów, którzy ukończyli trzeci rok jednolitych studiów magisterskich”. Jak zauważono w literaturze, program ten jest najwyżej umocowanym w systemie prawa spośród instrumentów polityki naukowej, którymi dysponuje minister właściwy do spraw nauki<sup>7</sup>. Przepis art. 26 u.z.f.n. określa szerzej ramy konkursu i wymagania stawiane uczestnikom i jednostkom naukowym, z którymi są oni związani. W ust. 3a<sup>8</sup> stwierdzono m.in., że program „Diamentowy Grant” ustanawia minister właściwy do spraw nauki, a środki finansowe w ramach programu są przyznawane nie więcej niż 100 osobom rocznie, w drodze konkursu ogłaszanego przez ministra. Jak stanowi ust. 3b, w konkursie mogą wziąć udział wybitnie uzdolnieni:

1. absolwenci studiów pierwszego stopnia, którzy otrzymali tytuł zawodowy licencjata lub inżyniera albo równorzędny w roku ogłoszenia konkursu;
2. studenci jednolitych studiów magisterskich lub odpowiednich, którzy ukończyli trzeci rok studiów w roku ogłoszenia konkursu i kontynuują naukę, a w przypadku jednolitych studiów magisterskich trwających 6 lat – studenci, którzy ukończyli czwarty rok studiów w roku ogłoszenia konkursu i kontynuują naukę.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 18g u.p.s.w. kwalifikacje drugiego stopnia to efekt kształcenia na studiach drugiego stopnia, zakończonych uzyskaniem tytułu zawodowego magistra, magistra inżyniera lub równorzędnego określonego kierunku studiów i profilu kształcenia, potwierdzony odpowiednim dyplomem. W świetle najnowszego ustawodawstwa dyplomy ukończenia studiów drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich potwierdzają nadanie kwalifikacji na poziomie 7 Polskiej Ramy Kwalifikacji – art. 8 pkt 10 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz.U. z 2016 r., poz. 64).

<sup>7</sup> M. Sałagan, *Rola ministra właściwego do spraw nauki w zapewnieniu jej rozwoju i nadzoru nad nią*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 213–214.

<sup>8</sup> Ust. 3a–3e w art. 26 zostały dodane przez art. 1 pkt 24 lit. b ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 249), która weszła w życie 25 maja 2015 r.



Porównując powyżej przytoczone warunki stawiane przed uczestnikami programu „Diamentowy Grant” z określonymi w art. 187a u.p.s.w., należy stwierdzić, że są one niespójne. W u.p.s.w. nie wprowadzono bowiem ograniczenia grona aplikujących jedynie do absolwentów studiów pierwszego stopnia z roku ogłoszenia konkursu, brak też przepisu wyjątkowego, odnoszącego się do studentów jednolitych studiów magisterskich sześcioletnich<sup>9</sup>. Zamieszczanie w różnych ustawach regulacji odnoszących się do tej samej materii uznać należy za naruszenie zasad techniki prawodawczej<sup>10</sup>.

Wymienione wyżej osoby, w myśl art. 26 ust. 3c u.z.f.n., powinny ponadto spełniać łącznie następujące warunki:

1. nie posiadać tytułu zawodowego magistra lub jego odpowiednika;
2. nie być laureatami poprzednich edycji konkursu w ramach programu „Diamentowy Grant”;
3. posiadać udokumentowaną znajomość co najmniej jednego języka obcego na poziomie nie niższym niż B2 zgodnie z Europejskim Systemem Opisu Kształcenia Językowego;
4. prowadzić zaawansowane badania naukowe i posiadać osiągnięcia naukowe lub w przypadku kierunków studiów artystycznych posiadać osiągnięcia artystyczne.

Kolejna norma może być nieco zaskakująca, ogranicza bowiem krąg jednostek naukowych, z którymi może być związany końcowy beneficjent programu. Zgodnie z art. 26 ust. 3d u.z.f.n. o przyznanie środków finansowych w ramach programu „Diamentowy Grant” może ubiegać się jednostka

<sup>9</sup> Są to studia na kierunkach: lekarskim, farmacja, weterynaria, teologia.

<sup>10</sup> § 3 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.) stanowi, iż w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Skoro program „Diamentowy Grant” jest instrumentem polityki ministra właściwego do spraw nauki (a nie szkolnictwa wyższego), to ustawą właściwą przedmiotowo do regulowania tych spraw jest u.z.f.n., nie zaś u.p.s.w. Nie zawsze działami administracji rządowej „nauka” i „szkolnictwo wyższe” musi kierować ten sam minister; zob. np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Informatyzacji (Dz.U. z 2004 r. Nr 134, poz. 1431) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (Dz.U. z 2004 r. Nr 134, poz. 1426).

naukowa określona w art. 2 pkt 9 lit. a–d<sup>11</sup>, posiadająca kategorię naukową A+, A lub B<sup>12</sup>, w której osoba, o której mowa wyżej, będzie realizować badania naukowe, a w przypadku studentów – będzie kontynuować naukę na jednolitych studiach magisterskich albo studiach drugiego lub trzeciego stopnia. Regulacja ta prowadzi do wniosku, że rękojmię prowadzenia badań naukowych dają tylko jednostki skategoryzowane najwyżej, a wybitny student, prowadzący badania w jednostce naukowej, która otrzymała kategorię C, jest wykluczony z aplikowania w tym programie, chyba że przeniesie się w toku studiów do lepszej jednostki.

Ponadto ustawodawca zawarł w art. 26 ust. 3e u.z.f.n. delegację dla ministra właściwego do spraw nauki do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania przyznanych środków finansowych w ramach programu „Diamentowy Grant”, przy czym dyspozycję tę należy realizować, „mając na uwadze tworzenie warunków rozwoju naukowego i skrócenie ścieżki kariery naukowej wybitnie uzdolnionym absolwentom studiów pierwszego stopnia i studentom jednolitych studiów magisterskich, nieposiadającym tytułu zawodowego magistra, prowadzącym badania naukowe”.

W wykonaniu powyższej delegacji ukazało się rozporządzenie MNiSW, zgodnie z którym minister ogłasza corocznie konkurs w ramach programu „Diamentowy Grant” na stronie podmiotowej ministra w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>13</sup>. Minister przyznaje środki finansowe na badania naukowe w ramach programu „Diamentowy Grant” na podstawie wniosku,

<sup>11</sup> Prowadzące w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe: a) podstawowe jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu statutów tych uczelni; b) jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 572); c) instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 371 z późn. zm.); d) międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych przepisów, działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 3 u.z.f.n. w wyniku kompleksowej oceny jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostkom naukowym jest przyznawana kategoria: 1) A+ – poziom wiodący; 2) A – poziom bardzo dobry; 3) B – poziom zadowolający, z rekomendacją wzmocnienia działalności naukowej, badawczo-rozwojowej lub stymulującej innowacyjność gospodarki; 4) C – poziom niezadowolający.

<sup>13</sup> § 2 rozporządzenia MNiSW.

który jednostka naukowa składa w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia konkursu<sup>14</sup>. Wniosek jest oceniany przez zespół powoływany przez ministra na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n.<sup>15</sup> Przy ocenie projektu uwzględnia się kryteria określone w art. 13b u.z.f.n., czyli:

1. poziom naukowy prac lub zadań i ich znaczenie dla rozwoju nauki;
2. praktyczną użyteczność wyników prac lub zadań oraz ich znaczenie dla rozwoju innowacyjności i gospodarki;
3. znaczenie realizacji prac lub zadań dla rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie nauki i techniki;
4. możliwość współfinansowania przewidzianych do realizacji prac lub zadań z innych źródeł niż środki finansowe na naukę

oraz:

5. wartość naukową projektu oraz przewidywany sposób upowszechnienia wyników badań naukowych;
6. osiągnięcia naukowe lub artystyczne wybitnie uzdolnionej osoby;
7. zasadność planowanych kosztów projektu w stosunku do przedmiotu i zakresu badań naukowych;
8. możliwość wykonania projektu, w tym dorobek naukowy i kwalifikacje opiekuna naukowego<sup>16</sup>.

Zespół specjalistyczny dokonuje oceny projektów i sporządza listę rankingową, którą wraz z propozycją dotyczącą przyznania środków finansowych lub ich odmowy przedstawia ministrowi. Na podstawie owej listy minister przyznaje lub odmawia przyznania środków finansowych na realizację projektu. Środki finansowe przeznaczone na wynagrodzenie dla wybitnie uzdolnionej osoby są wypłacane na podstawie umowy zawartej między jednostką naukową

<sup>14</sup> § 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia MNiSW.

<sup>15</sup> § 6 ust. 1 rozporządzenia MNiSW. Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n. minister, stosownie do potrzeb, powołuje na czas określony zespoły specjalistyczne lub interdyscyplinarne, w których skład wchodzi właściwi eksperci, w celu oceny wniosków o przyznanie środków finansowych na naukę. Zob. zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie powołania Zespołu specjalistycznego do spraw projektów zgłoszonych do programu pod nazwą „Diamentowy Grant” (Dz.Urz. MNiSW, poz. 12), w którym określono skład osobowy zespołu i zasady jego funkcjonowania.

<sup>16</sup> § 6 ust. 2 rozporządzenia MNiSW.

a wybitnie uzdolnioną osobą<sup>17</sup>. Natomiast jednostka naukowa otrzymuje środki finansowe w ramach programu raz na kwartał, na podstawie umowy zawartej między ministrem a jednostką naukową określającej warunki realizacji, finansowania i rozliczania projektu<sup>18</sup>.

## II. Cele programu „Diamentowy Grant”. Krąg stron postępowania

Zanim omawiany program doczekał się tak rozbudowanej regulacji na poziomie ustawowym, jego podstawy były uregulowane w akcie znacznie niższej rangi, tj. w komunikacie MNiSW wydanym na podstawie art. 26 ust. 2 u.z.f.n.<sup>19</sup> Program został ustanowiony z dniem 2 listopada 2011 r.<sup>20</sup> Jak wynika z załącznika do komunikatu MNiSW, celem programu „Diamentowy Grant” jest stworzenie możliwości rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionym absolwentom studiów pierwszego stopnia lub studentom po ukończeniu trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich, prowadzącym badania naukowe, tak aby dać im możliwość skrócenia ścieżki kariery naukowej. Absolwent lub student prowadzący pod kierunkiem opiekuna naukowego, promotora lub promotora pomocniczego badania naukowe o wysokim stopniu zaawansowania, przez uzyskanie wsparcia finansowego w ramach programu, będzie miał warunki do wcześniejszego przygotowania rozprawy doktorskiej<sup>21</sup>.

Niewątpliwie program jest ukierunkowany na rozwój studenta lub absolwenta aplikującego o środki finansowe i wsparcie progresji jego kariery naukowej, nie zaś na przysporzenie tychże środków jednostce naukowej, w której będą realizowane badania<sup>22</sup>. Dodatkowo upewniają o tym inne regulacje zawarte w załączniku do komunikatu MNiSW: „W ramach programu

<sup>17</sup> § 7 rozporządzenia MNiSW.

<sup>18</sup> § 8 ust. 1 rozporządzenia MNiSW.

<sup>19</sup> Komunikat ten utracił moc obowiązującą w wyniku zmiany podstawy prawnej do jego wydania, dokonanej przez art. 1 pkt 24 lit. a ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 249), która weszła w życie z dniem 25 maja 2015 r.

<sup>20</sup> Promulgacja komunikatu MNiSW w M.P. nastąpiła 7 listopada 2011 r.

<sup>21</sup> Pkt I.1 załącznika do komunikatu MNiSW.

<sup>22</sup> Analogicznie S. Gajewski (*Postępowanie w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamentowy Grant”*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*. Continuum, red. J. Pakuła, Toruń 2015, s. 135–136), który wskazuje, iż istnieje „wyraźnie pewien prawnie chroniony cel, jakim jest finansowe wsparcie rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionych studentów lub absolwentów”.

nie mogą być finansowane koszty zadań aktualnie wykonywanych przez uczelnię, w której studiuje student albo studiował absolwent, finansowane ze środków finansowych na naukę<sup>23</sup> oraz „Środki finansowe są przekazywane absolwentowi lub studentowi na podstawie umowy zawartej z jednostką naukową”<sup>24</sup>.

Jednakże kolejne regulacje zawarte w komunikacie MNiSW zaburzają ten obraz, sugerują bowiem, że odbiorcą środków finansowych w programie ma być jednostka naukowa: „O przyznanie środków finansowych w ramach programu mogą ubiegać się jednostki naukowe [...]”<sup>25</sup>; „Środki finansowe są przekazywane jednostce naukowej na podstawie umowy, z przeznaczeniem na finansowanie badań naukowych prowadzonych w ramach programu przez absolwentów lub studentów”<sup>26</sup>; „Jednostka naukowa otrzymująca środki finansowe w ramach programu jest obowiązana [...]”<sup>27</sup>.

Nie ulega wątpliwości, w świetle art. 9 pkt 1 u.z.f.n., że minister przyznaje środki finansowe jednostkom naukowym, m.in. na realizację zadań wynikających z programów ustanawianych przez ministra. Formą rozstrzygnięcia sprawy jest decyzja administracyjna wydawana przez ministra na podstawie wniosków złożonych przez uprawnione podmioty, po zasięgnięciu opinii właściwego zespołu specjalistycznego<sup>28</sup>. Zatem postępowanie przed ministrem toczy się w ramach procesowych zakreślonych w k.p.a.

Czy jedyną stroną w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie przyznania środków finansowych na realizację grantu jest jednostka naukowa? Jaka pozycję ma student ubiegający się o „Diamentowy Grant”? Odpowiedź na te pytania ma istotne znaczenie w praktyce, gdyż pozwala określić krąg podmiotów legitymowanych do wnoszenia środków zaskarżenia. Jak nietrudno się domyśleć, nie zawsze rady jednostek organizacyjnych będą miały ochotę wdać się w spory z ministrem na tle przyznania grantu, którego kierownikiem i wykonawcą miałby być student lub absolwent.

<sup>23</sup> Pkt I.2 załącznika do komunikatu.

<sup>24</sup> Pkt III.7 załącznika do komunikatu MNiSW.

<sup>25</sup> Pkt II załącznika do komunikatu MNiSW.

<sup>26</sup> Pkt III.6 załącznika do komunikatu MNiSW.

<sup>27</sup> Pkt III.8 załącznika do komunikatu MNiSW.

<sup>28</sup> Art. 13 ust. 1 u.z.f.n.

Minister przyjął praktykę doręczania decyzji administracyjnych w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania środków finansowych w ramach omawianego programu zarówno jednostkom naukowym, jak i potencjalnym beneficjentom końcowym środków, których ujmowano w tzw. rozdzielniku decyzji, poprzedzając zwrotem „do wiadomości”. Natomiast kierowane samodzielnie przez kandydatów do grantu środki prawne pozostawiano bez rozpatrzenia, jako pochodzące od osób nielegitymowanych do udziału w postępowaniu administracyjnym<sup>29</sup>. W związku z tym jedyną drogą prawną, z której mogli skorzystać niedoszli laureaci „Diamentowego Grantu”, było zaskarżenie bezczynności ministra.

W sprawach zawisłych przed WSA w Warszawie zapadały na posiedzeniach niejawnych postanowienia o odrzuceniu skarg studentów na bezczynność organu. W jednym z nich WSA stwierdził, iż „[...] bezspornym jest to, że podmiotem, który mógłby domagać się wydania decyzji o przyznaniu środków finansowych w ramach programu jest jednostka naukowa, którą w niniejszej sprawie jest Wydział [...] Uniwersytetu [...]. Ten podmiot ma bowiem interes prawny, skoro wyraźnie unormowano, że środki finansowe przyznawane są jednostce naukowej. Natomiast od »przyznania« odróżnić należy pojęcie »przekazania« środków absolwentowi lub studentowi, na podstawie umowy zawartej z jednostką naukową. W tym kontekście można mówić jedynie o interesie faktycznym absolwenta lub studenta, który nie jest jednak tożsamy z interesem prawnym”<sup>30</sup>.

W innym postanowieniu odrzucającym skargę na bezczynność ministra stwierdzono: „Aby zainteresowany mógł skutecznie wnieść skargę, musi mieć w jej złożeniu interes prawny, rozumiany jako istnienie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem lub czynnością. Innymi słowy, interes prawny to interes wynikający z prawa materialnego, zgodny z tym prawem i chroniony przez to prawo. Jest to interes o charakterze

<sup>29</sup> Choć już pobieżny ogląd sprawy wskazuje, że ubiegający się o grant student lub absolwent jest tą osobą, której interesu prawnego dotyczy postępowanie, a na pewno osobą, która żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny; por. art. 28 k.p.a. Zob. też S. Gajewski, *Postępowanie w sprawie przyznania środków...*, op. cit., s. 134.

<sup>30</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt V SAB/Wa 19/13, LEX nr 1440989 (nieprawomocne).

osobistym, przez to że jest własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. W rozpoznawanej sprawie zdaniem wnoszącego skargę jego interes prawny wynika z odczucia, iż jako student aplikujący do udziału w programie badawczym posiada status strony. Na marginesie wskazać należy, iż z art. 9 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki wynika, iż środki finansowe na naukę przyznawane są na rzecz jednostek wyszczególnionych w tym przepisie. Wobec tego nieuzasadnione byłoby uznanie, iż na gruncie tychże przepisów istniał po stronie studenta ubiegającego się o udział w projekcie badawczym własny, indywidualny interes prawny, który stwarzałby uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skargę taką może bowiem wnieść wyłącznie strona legitymująca się interesem prawnym w sprawie<sup>31</sup>.

W obu sprawach zostały wniesione skargi kasacyjne. W wyniku ich rozpatrzenia NSA uchylił zaskarżone postanowienia WSA. W uzasadnieniu pierwszego rozstrzygnięcia<sup>32</sup> NSA stwierdził m.in.: „[...] w pierwszej kolejności interes prawny, w rozumieniu art. 28 k.p.a., posiadał Uniwersytet [...]. Postępowanie administracyjne wywołane jego wnioskiem było ukierunkowane na rozstrzygnięcie w sposób bezpośredni o jego prawach i obowiązkach, a w szczególności na uzyskanie wnioskowanych środków finansowych na realizację wspomnianego programu badawczego realizowanego przez skarżącego. Toteż, zgodnie z warunkami programu »Diamentowy Grant«, Uniwersytet [...] był nie tylko podmiotem uprawnionym do złożenia omawianego wniosku, ale także z założenia adresatem decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o przyznaniu środków finansowych w ramach zgłoszonego programu naukowego.

Natomiast inna była sytuacja prawna skarżącego. Nie dysponował on własnym prawem dla wszczęcia postępowania o udział w omawianym programie, gdyż mogła to uczynić tylko określona jednostka naukowa, o czym była mowa. Podobnie skarżący nie mógł być adresatem decyzji przyznającej stosowne środki finansowe. Innymi słowy, ewentualna decyzja nie mogłaby kształtować jego praw i obowiązków w sposób bezpośredni, lecz pośredni.

<sup>31</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt V SAB/Wa 26/12, LEX nr 1256529 (nieprawomocne).

<sup>32</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 1824/13, LEX nr 1440511. Analogicznie: postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 9/13, LEX nr 1452776.

Jednakże, zgodnie z warunkami programu »Diamentowy Grant«, wszczęte postępowanie administracyjne było ukierunkowane na ukształtowanie stosunków prawnych między Uniwersytetem [...] a skarżącym, tak aby w razie uzyskania decyzji przyznającej wnioskowane świadczenie Uniwersytet [...] mógł zawrzeć ze skarżącym odpowiednią umowę i przekazać mu stosowne środki finansowe na badania naukowe, finansowane ze środków przewidzianych w budżecie państwa na naukę, objętych programem »Diamentowy Grant«, stosownie do art. 187a P.s.w.

Z powyższych względów, od chwili wszczęcia przez Uniwersytet [...] postępowania o przyznanie środków w ramach omawianego programu wchodzi już w grę ochrona przez skarżącego swojego interesu prawnego, który został zagrożony pozostawieniem bez rozpoznania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wniosku Uniwersytetu [...] o objęcie programem przedsięwzięcia badawczego skarżącego, mogącego być dofinansowanym na rzecz skarżącego środkami finansowymi, zgodnie z warunkami programu »Diamentowy Grant«. Istotą i celem interesu prawnego skarżącego było zatem doprowadzenie do sfinalizowania wszczętego postępowania administracyjnego poprzez uzyskanie przez Uniwersytet [...] decyzji przyznającej mu środki finansowe na realizację projektu skarżącego, gdyż otwierało mu to drogę do uzyskania środków finansowych (art. 187a P.s.w.). Dlatego skarżący miał prawo we własnym imieniu popierać wniosek Uniwersytetu [...], składać stosowne wyjaśnienia i przedkładać dowody.

Skarżący swój interes prawny wywodzi z tzw. prawa reflexowego. Prawo reflexowe kształtuje specyficzną więź prawną między podmiotem dysponującym publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym a osobą trzecią dysponującą prawem publicznym negatywnym. Związek ten ma charakter materialny i formalny. Materialny wyraża się w tym, że wykonywanie (przyznanie) uprawnień pierwszemu z nich powoduje pewien skutek w uprawnieniach drugiego. Formalny z kolei wiąże się z koniecznością ochrony procesowej podmiotu dysponującego prawem reflexowym w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji [...]<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Por. A. Matan, *Komentarz do art. 28 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007, s. 270–271.



W dalszej części cytowanego postanowienia NSA wskazał także, że skarżący student posiada legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na pozostawienie bez rozpoznania przez ministra wniosku jednostki naukowej, która zgłosiła projekt badawczy prowadzony przez niego w celu uzyskania wsparcia finansowego w ramach programu „Diamentowy Grant”.

W trakcie obowiązywania komunikatu MNiSW została dokonana zmiana kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o środki finansowe. Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 grudnia 2014 r. o zmianie zasad finansowania programu „Diamentowy Grant”<sup>34</sup> powiadomiono, że z dniem 29 grudnia 2014 r. wprowadza się zmianę polegającą na ograniczeniu kręgu uprawnionych do wsparcia w ramach programu. O granty mogą się ubiegać:

1. studenci jednolitych studiów magisterskich, którzy ukończyli trzeci rok studiów w roku ogłoszenia konkursu i kontynuują naukę, a w przypadku studiów jednolitych trwających 6 lat – studenci, którzy ukończyli czwarty rok studiów w roku ogłoszenia konkursu i kontynuują naukę;
2. absolwenci studiów pierwszego stopnia, którzy otrzymali tytuł zawodowy licencjata w roku ogłoszenia konkursu,
3. studenci studiów inżynierskich, kończący studia w semestrze zimowym w roku ogłoszenia konkursu.

Zmiana kręgu uprawnionych w toku trwającego już konkursu o „Diamentowy Grant”, w którym złożono aplikacje, odbyła się więc z naruszeniem zasady ochrony spraw i interesów w toku<sup>35</sup>.

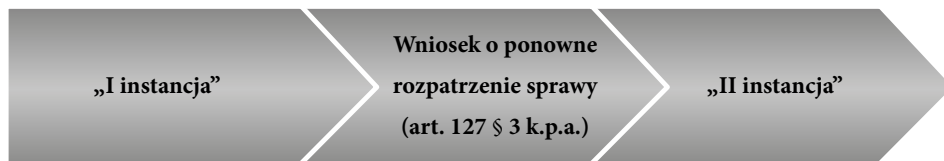
<sup>34</sup> M.P. z 2014 r., poz. 1216.

<sup>35</sup> Zmiany te słusznie zostały uznane w judykaturze za niedopuszczalne; zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt V SAB/Wa 4/14, LEX nr 1442762 oraz wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II GSK 1360/14, ONSAiWSA 2015, z. 6, poz. 114.

### III. Administracyjny tok instancji w postępowaniu w ramach programu „Diamentowy Grant”

Organem właściwym do prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie „Diamentowego Grantu” jest minister właściwy do spraw nauki. Wszczęcie postępowania następuje z chwilą złożenia ministrowi wniosku przez jednostkę naukową, która jest stroną w tym postępowaniu.

Postępowanie administracyjne w sprawie „Diamentowego Grantu” toczy się przed ministrem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., zatem środkiem zaskarżenia jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, środek zwyczajny, niedewolutywny, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Ponieważ minister jest organem naczelnym, w stosunku do którego nie ma organu wyższego stopnia, dlatego postępowanie będzie się toczyło w tzw. spłaszczonym toku instancji<sup>36</sup>. Ponowne rozpatrzenie sprawy nie może ograniczać się jedynie do zarzutów podniesionych przez stronę, jest to postępowanie reklamacyjne, w którym organ winien ponownie rozpatrzyć sprawę w jej całości.



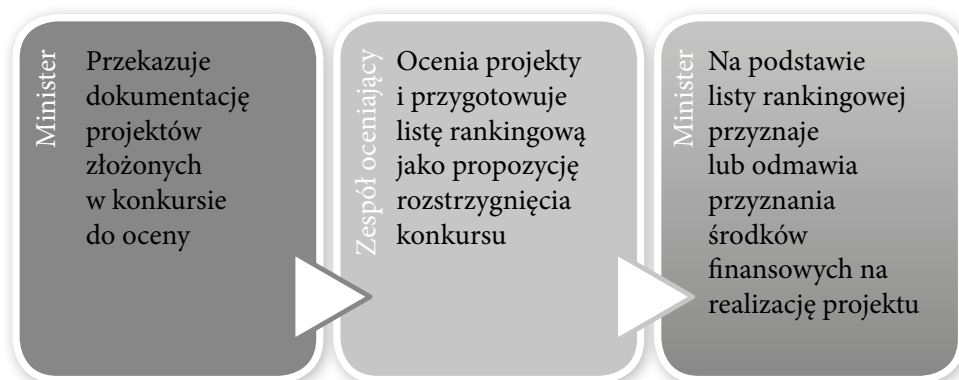
Rys. 1. Spłaszczony administracyjny tok instancji w postępowaniu przed ministrem

Na uwagę zasługuje również swoisty wewnętrzny tryb opiniodawczy przy rozstrzygnięciu konkursu, związany z powołaniem zespołu specjalistycznego<sup>37</sup> oraz zespołu odwoławczego do spraw opiniowania wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw<sup>38</sup>. Należy pozytywnie ocenić powołanie dwóch gremiów opiniujących wnioski – można sądzić, że wpływa to na zwiększenie obiektywizmu przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez ministra.

<sup>36</sup> Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 81; idem, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1639/92*, OSP 1995, nr 4, s. 185.

<sup>37</sup> Art. 52 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n.

<sup>38</sup> Art. 52 ust. 2 u.z.f.n.



Rys. 2. Wewnętrzny tryb opiniodawczy w postępowaniu dotyczącym oceny projektów



Rys. 3. Wewnętrzny tryb opiniodawczy w postępowaniu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (reklamacyjnym)

Niewątpliwie zespoły nie są samodzielnymi organami administracyjnymi, nie spełniają kryterium wyodrębnienia ustrojowego<sup>39</sup>, zatem podejmowane przez nie rozstrzygnięcia nie mają charakteru postanowień, o których mowa w art. 106 k.p.a., przepis ten dotyczy bowiem współdziałania różnych organów administracji publicznej o przecinających się – ze względu na treść norm prawa materialnego – zakresach właściwości rzeczowej<sup>40</sup>. Tymczasem kompe-

<sup>39</sup> Por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2199/11, LEX nr 1358374.

<sup>40</sup> Zob. J. Borkowski, *Komentarz do art. 106 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 495–496, nb. 1–2; K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, ZNSA 2010, nr 4, s. 61–62.

tencja do wydania decyzji w sprawie „Diamentowych Grantów” należy wyłącznie do ministra właściwego do spraw nauki, który może (ale nie musi) podjąć ją na podstawie opinii tych zespołów, potraktowanych jako część materiału dowodowego w sprawie i ocenionych stosownie do odpowiednich przepisów k.p.a.<sup>41</sup> Jak trafnie zauważa S. Gajewski, minister nie może się ograniczyć do powtórzenia opinii zespołu, lecz powinien poddać ją wszechstronnej ocenie i analizie<sup>42</sup>, a w razie wątpliwości – posiłkować się kolejnymi opiniami ekspertów.

Praktyka pokazuje, że niektóre postępowania trwają bardzo długo, a minister nie zawsze panuje nad tokiem instancji<sup>43</sup>.

#### **IV. Pozycja prawna studenta w postępowaniu przed radą jednostki naukowej**

W postępowaniu dotyczącym przyznania „Diamentowego Grantu” nie przyjęto koncepcji współdziałania organów, uregulowanej w art. 106 k.p.a. Jej zastosowanie powodowałoby konieczność przedsięwzięcia dodatkowych czynności przez ministra, który musiałby wnioski o granty złożone przez kandydatów przysłać do rad poszczególnych jednostek naukowych z wnioskiem o zajęcie stanowiska. Rada jednostki, choć jest organem administracji w znaczeniu funkcjonalnym<sup>44</sup>, nie ma statusu organu współdziałającego z ministrem, gdyż taki organ nie może zająć stanowiska w sprawie ani z urzędu, ani na wniosek strony. Jak zauważa W. Chróścielewski: „Trzeba odróżnić od tego unormowanego w art. 106 k.p.a. współdziałania sytuację, w której na stronę postępowania nałożony jest obowiązek dostarczenia właściwemu organowi pozwoleń, uzgodnień i opinii sporządzonych przez inne organy”<sup>45</sup>. Ponad-

<sup>41</sup> Por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2199/11, LEX nr 1358374.

<sup>42</sup> S. Gajewski, *Postępowanie w sprawie przyznania środków...*, op. cit., s. 138.

<sup>43</sup> Postępowanie wszczęte w 2011 r. (I edycja programu) nie zostało nadal zakończone (grudzień 2016 r.), zaś w wyniku sądowej kontroli działalności administracji zapadło już kilka orzeczeń, z których ostatnie – prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1704/15, LEX nr 2030869, stwierdza nieważność dwóch decyzji ministra, trzecią zaś uchyla. Wydana w tym postępowaniu kolejna decyzja ministra również została zaskarżona do WSA.

<sup>44</sup> Zob. T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, s. 157–159.

<sup>45</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 220.

to organ współdziałający nie ma przymiotu strony postępowania w sprawie, w której jest prawnie zobowiązany do wyrażenia swojego stanowiska<sup>46</sup>.

Ponieważ przyjęto, iż wniosek studenta aplikującego do programu „Diamentowy Grant” musi zostać złożony za pośrednictwem jednostki naukowej, po uprzednim zaopiniowaniu przez jej radę, dlatego rodzą się pytania: Jaki charakter ma postępowanie przed radą jednostki naukowej, w którym student prowadzący badania chciałby spowodować złożenie wniosku do programu ministra „Diamentowy Grant”? Jaki jest status osoby prowadzącej badania, która chciałaby zainicjować postępowanie o „Diamentowy Grant”, w relacji do rady uprawnionej jednostki naukowej?

Wydaje się, że postępowanie przed radą jednostki naukowej, w którym student zgłasza aplikację do programu „Diamentowy Grant”, ma charakter niesformalizowany. Rada jednostki korzysta z uprawnienia do dyskrecjonalnej oceny, czy poprze wniosek studenta (i opiekuna naukowego), czy też odmówi takiego poparcia. Należy wnioskować, że rada jednostki, jako gremium fachowe, powinna dokonać przedwstępnej merytorycznej oceny projektu naukowego, a także ocenić możliwości realizacji grantu, zarówno w aspekcie kwalifikacji i predyspozycji studenta i jego opiekuna naukowego, jak i technicznej strony przedsięwzięcia, w tym wyposażenia jednostki w odpowiednią aparaturę, gdy takowa jest niezbędna do realizacji zgłoszonego projektu badawczego.

Student-wnioskodawca nie dysponuje na tym etapie sferą możliwości postępowania chronioną prawnie na wzór publicznego prawa podmiotowego lub nie posiada innego interesu prawnego, lecz ma jedynie interes ogólny (faktyczny), który nie daje mu zindywidualizowanego roszczenia i nie uprawnia do żądania wydania orzeczenia (refleks prawa przedmiotowego<sup>47</sup>).

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1625/94, „Wokanda” 1995, nr 8, s. 33. Zob. też R. Kędziora, *Komentarz do art. 106 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 729–730, nb. 14.

<sup>47</sup> Refleks prawa przedmiotowego to taki sposób zapewnienia świadczeń ze strony państwa, który polega na ogólnym zobowiązaniu władzy do wykonywania ustaw i zabezpieczania interesów, a istota refleksów polega na potencjalnej możliwości domagania się od władzy wykonywania ustaw, niekoniecznie administracyjnych, które w danym przypadku są dla jednostki korzystne, chociaż nie dają one jednostkom roszczeń. Istota refleksów polega więc na nałożeniu na organy państwa obowiązku świadczeń na rzecz obywateli bez możliwości ich prawnego egzekwowania przez zainteresowanych. Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 98; W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 110.

Poparcie wniosku studenta (recypienta) przez radę jednostki i nadanie mu dalszego biegu powoduje wszczęcie postępowania przed ministrem właściwym do spraw nauki. Status strony w tym postępowaniu posiada nie tylko jednostka naukowa, lecz także aplikujący o grant student (przyszły kierownik projektu badawczego), gdyż posiada on własny interes prawny oparty na prawie refleksowym, będącym refleksem prawa podmiotowego jednostki naukowej, za pośrednictwem której aplikuje o środki finansowe na badania. Interes prawny studenta ma szczególny charakter, stanowi bowiem podstawę do jego udziału w postępowaniu wszczętym na wniosek innego podmiotu (jednostki naukowej), dysponującego interesem prawnym opartym o normę materialnego prawa administracyjnego.

Interes prawny studenta ubiegającego się o „Diamentowy Grant” nie ma samodzielnego bytu prawnego i nie ma cech publicznego prawa podmiotowego<sup>48</sup>. Aktualizuje się on wówczas, gdy uprawniona jednostka naukowa uruchomi postępowanie administracyjne przed ministrem w sprawie przyznania środków z programu.

## V. Pozycja prawna studenta w postępowaniu przed ministrem

W postępowaniu administracyjnym przed ministrem student posiada pełnię uprawnień procesowych wynikających z k.p.a. i może m.in. zgłaszać żądania procesowe i wnosić środki prawne, czyli zaskarżać rozstrzygnięcia.

Konsekwencją takiej pozycji kandydata jest nadanie mu pozycji strony w postępowaniu, zgodnie z art. 28 k.p.a., gdyż posiada on interes prawny refleksowy, o czym była już mowa wyżej.

Nie ulega wątpliwości, że student ubiegający się o status laureata programu „Diamentowy Grant” może również samodzielnie inicjować sądową kontrolę legalności decyzji ministra.

---

<sup>48</sup> Por. J. Dobkowski, *Funkcjonowanie administracji publicznej w warunkach homocracji*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne in statu nascendi. W 20-lecie trudnych początków transformacji ustrojowej i prawnej*, red. T. Jasudowicz, Bydgoszcz 2010, s. 166.

## VI. Postępowanie konkursowe a postępowanie administracyjne

Pomiędzy posiadającymi interes prawny jednostkami naukowymi, zgłaszającymi projekty do konkursu o „Diamentowy Grant”, zachodzi tzw. współuczestnictwo formalne konkurencyjne. Współuczestnictwo konkurencyjne występuje wówczas, gdy strony ubiegają się o udzielenie uprawnienia reglamentowanego. W postępowaniu o „Diamentowy Grant” minister może przyznać do 100 grantów w corocznym konkursie<sup>49</sup>. Jeśli liczba aplikacji złożonych do konkursu przekroczy 100<sup>50</sup>, wówczas przyznanie grantów jednym podmiotom (jednostkom naukowym i studentom) implikować będzie odmowę przyznania grantu innym.

Jest to współuczestnictwo formalne, gdyż źródłem zależności między rywalizującymi podmiotami jest brak możliwości zaspokojenia żądań wszystkich ubiegających się o „Diamentowy Grant”. Wynika to z jednej strony z ograniczonych środków finansowych, którymi dysponuje minister w ramach programu, z drugiej zaś – z ustawowego ograniczenia liczby beneficjentów w każdej edycji.

Należy zauważyć, że nawet wówczas, gdy aplikujących w konkursie będzie mniej niż 100, nie będą oni mieli gwarancji pozytywnego rozpatrzenia wniosków, a to z tego powodu, że minister, na podstawie rekomendacji zespołu specjalistycznego, może uznać, iż niektóre projekty prezentują zbyt niski poziom naukowy lub z innych powodów nie kwalifikują się do finansowania. Z regulacji ustawowej nie wynika, że minister musi przyznać dokładnie 100 grantów, lecz nie więcej niż 100. Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż nie zawsze przyznawanych jest 100 grantów, a liczba beneficjentów w kolejnych edycjach maleje<sup>51</sup>.

Rozważyć należy, czy w postępowaniu przed ministrem nie powinien znaleźć zastosowania art. 62 k.p.a., zgodnie z którym można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, jeżeli w sprawie

<sup>49</sup> Por. art. 26 ust. 3a u.z.f.n. i art. 187a ust. 1 u.p.s.w.

<sup>50</sup> W dotychczasowych czterech edycjach konkursu tak było.

<sup>51</sup> Przyznano w poszczególnych edycjach: I – 100 grantów, II – 89 grantów, III – 86 grantów, IV – 78 grantów, V – 83 granty. W żadnej edycji nie wykorzystano wszystkich środków zarezerwowanych w budżecie państwa na ten cel.

właściwy jest ten sam organ, a uprawnienia lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej. W doktrynie przeważa stanowisko, iż przepis ten powinien być zastosowany wówczas, gdy organ rozpoznaje i rozstrzyga odrębne sprawy administracyjne, powiązane ze sobą formalnie<sup>52</sup>. Charakterystyczne dla postępowań konkurencyjnych jest to, że uzyskanie reglamentowanego dobra przez grupę podmiotów implikuje odmowę przyznania tego deficytowego dobra pozostałym współuczestnikom formalnym<sup>53</sup>. Zastosowanie art. 62 k.p.a. i połączenie spraw do wspólnego rozpoznania oraz wydanie jednej decyzji, skierowanej do wszystkich stron byłoby rozwiązaniem zapewniającym większą ochronę praw stron, niż prowadzenie niezależnych postępowań<sup>54</sup>. Jak zauważa J. Zimmermann, specyfika postępowań ze współuczestnictwem konkurencyjnym wymaga, aby jednocześnie i zbiorczo rozpatrywać wnioski złożone przez strony (np. w postępowaniu o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych)<sup>55</sup>. Również w orzecznictwie wyrażono pogląd, iż: „Obowiązek rozpatrywania wniosków w jednym postępowaniu oznacza – zdaniem Sądu – obowiązek rozstrzygnięcia wszystkich spraw dotyczących tego samego rodzaju koncesji jedną decyzją administracyjną. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym art. 62 k.p.a. [...]. Rozpatrywanie wniosków w jednym postępowaniu zakończonym jedną decyzją administracyjną ma zapewnić możliwość ich wzajemnego porównania i tym samym ułatwić prawidłową ich ocenę i wybór najlepszego”<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Zob. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 315 i nn.; B. Adamiak, *Komentarz do art. 62*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 322, nb. 10; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 129–131. Odmienne: Z. Janowicz (*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 194 i nn.), który uważa, że przepis wprowadza „instytucję tzw. współuczestnictwa materialnego”; J. Borkowski (*Komentarz do art. 62*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. idem, Warszawa 1989, s. 149) uważa, że przepis umożliwia jedynie połączenie czynności procesowych poprzedzających wydanie decyzji.

<sup>53</sup> Por. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym...*, op. cit., s. 308.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 316.

<sup>55</sup> J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 1998 r., sygn. akt II SA 96/97 i 920/97*, OSP 1999, nr 7–8, poz. 136, s. 370.

<sup>56</sup> Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II SA 676/95, ONSA 1997, z. 2, poz. 63.



W przypadku gdy w postępowaniu wydawane są odrębne decyzje, jak trafnie zauważa A. Skóra, „stronom, które uzyskały decyzję negatywną *de facto* odbiera się szansę na uzyskanie powyższego uprawnienia (dobra). Wprawdzie mają one możliwość zakwestionowania decyzji o odmowie udzielenia uprawnienia (przyznania dobra), jednak nie będą w stanie pozbawić »konkurenta« już udzielonego uprawnienia (dobra)”<sup>57</sup>. Zatem w postępowaniu o „Diamentowy Grant” minister albo powinien wydawać jedną decyzję skierowaną do wszystkich stron, co w razie wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powodowałoby nieostateczność rozstrzygnięcia w stosunku do wszystkich stron, albo nie powinien wyczerpywać w postępowaniu pierwszoinstancyjnym całego limitu 100 grantów, by istniała możliwość przyznania ich w razie uwzględnienia złożonych wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>58</sup>.

W praktyce wydawane są oddzielne decyzje w stosunku do każdego z ubiegających się o grant. W I edycji programu minister przyznał od razu 100 grantów, czym w zasadzie pozbawił składających wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy szans na ich uzyskanie.

Przy okazji należy też przypomnieć, że w uzasadnieniu decyzji wydawanej w postępowaniu ze współuczestnictwem konkurencyjnym konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie, jakimi przesłankami i kryteriami kierował się organ przy orzekaniu, w jaki sposób opracował ranking, jak punktował osiągnięcia aplikujących itd.<sup>59</sup> Decyzje wydawane w sprawach odmowy przyznania „Diamentowego Grantu” nie spełniają tego kryterium, albowiem z góry założono, że każdy wniosek studenta inicjuje oddzielną sprawę indywidualną, która powinna być rozstrzygnięta odrębną decyzją administracyjną.

<sup>57</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym...*, op. cit., s. 299.

<sup>58</sup> S. Gajewski (*Postępowanie w sprawie przyznania środków...*, op. cit., s. 140) zwraca uwagę na jeszcze jeden pozytywny aspekt wydania jednej decyzji skierowanej do współuczestników postępowania – sprzyja to „stworzeniu warunków do kontroli w postępowaniu odwoławczym zachowania zasady równości względem wszystkich wnioskodawców”.

<sup>59</sup> Por. P. Przybysz, *Komentarz do art. 62*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 198–199, nb. 6; A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym...*, op. cit., s. 309–310.

## Wnioski

Powyższe rozważania doprowadziły do następujących spostrzeżeń:

1. Mimo usilnych zabiegów legislacyjnych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zmierzających do nieuznawania studentów ubiegających się o „Diamantowy Grant” za strony postępowania przed organem, NSA uznał, że kandydaci mają interes prawny refleksowy i mają prawo czynnie uczestniczyć w postępowaniu na równi z jednostkami naukowymi, za których pośrednictwem aplikowali o granty.
2. Pomędzy różnymi uczestnikami konkursu o „Diamantowy Grant” zachodzi współuczestnictwo formalne konkurencyjne i z tej przyczyny pożądanym byłoby wydanie jednej decyzji skierowanej do wszystkich uczestników konkursu. Jeżeli organ wydaje odrębne decyzje skierowane do każdego uczestnika konkursu, to powinien je szczegółowo uzasadnić.
3. Postępowanie przed radą jednostki uprawnionej (np. radą wydziału) dotyczące zaopiniowania wniosku studenta o „Diamantowy Grant” ma charakter odformalizowany, a decyzja rady jest dyskrecjonalna (jest decyzją w znaczeniu organizacyjnym, a nie procesowym).
4. Postępowanie administracyjne w przedmiocie przyznania „Diamantowego Grantu” toczy się przed organem naczelnym, zatem środkiem prawnym od decyzji administracyjnej jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzje podlegają także kontroli sądownoadministracyjnej.

Wymienione ustalenia i konstatacje świadczą o istotnych odmiennościach postępowania administracyjnego w sprawie przyznania środków finansowych na badania naukowe w ramach programu „Diamantowy Grant” od modelu ogólnego postępowania administracyjnego.



**DR ROBERT TABASZEWSKI, MGR KONRAD KOZIOŁ**  
(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

## **Utrata statusu doktoranta w świetle obowiązującego prawa – przypadki szczególne**

W wyniku nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, która nastąpiła w 2012 r.<sup>1</sup>, a następnie w 2014 r., poczynione zostały zasadnicze zmiany w odniesieniu do statusu doktorantów w zakresie ich podstawowych praw i uprawnień. Specyficzna sytuacja doktoranta, nazywanego niekiedy niesłusznie studentem studiów trzeciego stopnia, jest konsekwencją procesu bolońskiego, w wyniku którego następuje krystalizacja takich studiów opartych na modelu anglosaskim, a nie na bliskim do tej pory polskiemu systemowi modelu niemieckim. Powoduje to, że z jednej strony uczelni pozostawiono wprawdzie sporą dozę uznaniowości w możliwości precyzowania szczegółowych kryteriów i warunków określania praw i obowiązków doktoranta, z drugiej jednak zastawiono na uczelnię socjalną pułapkę prawną<sup>2</sup>. Pułapka ta polega na obciążeniu uczelni obowiązkami w zakresie prawidłowego dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na pomoc materialną<sup>3</sup>. Jak powszechnie wiadomo, każda pomoc publiczna narażona jest na ryzyko defraudacji, co w połączeniu z czasami niewłaściwie pojmowaną aktywnością doktorancką może stać się ryzykiem nadużyć. Stąd też w interesie uczelni jest, aby nie narażać się na ryzyko niegospodarności przyznanych środków, ustalić moment, w którym doktorantowi dane świadczenie się nie należy<sup>4</sup>. W interesie samorządów leży także, aby ci doktoranci, którzy są tzw. martwymi duszami, nie marnotrawili środków zarówno z puli socjalnej, jak i ze środków na badania

---

<sup>1</sup> Ustawa nowelizująca z 2011 r.

<sup>2</sup> R. Tabaszewski, *Status doktorantów i kandydatów do tytułu doktora nauk prawnych na przestrzeni wieków*, [w:] *Studenci polscy w XIX i XX wieku. Historia, kultura, język*, red. M. Laszczkowski, K. Lewenstam, Warszawa 2013, s. 178.

<sup>3</sup> Art. 199 u.p.s.w.; idem, *Miejsce i pozycja samorządu doktorantów w społeczności akademickiej*, [w:] *Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. idem, Lublin 2013, s. 11.

<sup>4</sup> R. Tabaszewski, K. Sawicki, *Rada Doktorantów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II i jej funkcjonowanie w świetle ustawy – prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. K. Sawicki, R. Tabaszewski, Lublin 2014, s. 14; M. Skąpski, *Charakter prawny studiów doktoranckich*, PiP 1998, z. 2, s. 66–81.

naukowe, które powinny zostać przyznane bardziej aktywnym członkom społeczności doktoranckiej<sup>5</sup>.

Aby ustalić prawidłowy krąg osób, które mogą konkurować o środki, należy najpierw określić, czy dana osoba jest doktorantem<sup>6</sup>. To najlepszy i najbardziej skuteczny dla władz uczelni sposób, aby wyeliminować z obrotu doktoranckiego problematyczne osoby, co potwierdza dość bogate orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>7</sup>. Leży to zarówno w interesie uczelni, jak i przedstawicieli władz samorządu. Utrata statusu doktoranta stanowi również kres partycypacji w samorządzie doktorantów. Wszyscy, w razie dochodzenia ewentualnych roszczeń od osoby specyficznej przed sądem powszechnym, reprezentujemy odpowiednio uczelnię bądź samorząd, co najmniej jako osobowe źródła dowodowe, zeznając, czy dana osoba była doktorantem, przejawiała określoną aktywność naukową, samorządową i czy przestrzegała przepisów prawa wewnętrznego: regulaminu studiów, statutu uczelni, kodeksu etyki doktoranta i innych.

Określenie momentu rozpoczęcia studiów doktoranckich nie nastęrcza wielu trudności – uzyskanie statusu doktoranta jest uregulowane w art. 196a u.p.s.w.: „osoba przyjęta na studia doktoranckie nabywa prawa doktoranta z chwilą złożenia ślubowania, którego treść określa statut uczelni albo jednostki naukowej”. W polskim systemie prawnym na status doktoranta składają się więc i prawa, i obowiązki, które osoba przyjęta na studia doktoranckie nabywa w momencie złożenia ślubowania<sup>8</sup>.

Jak widać, przepisy u.p.s.w. oraz rozporządzeń wykonawczych do u.p.s.w. określają moment uzyskania statusu doktoranta, ale nie określają momentu ukończenia studiów doktoranckich. Przepis zawarty w § 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 24 października 2014 r. w sprawie

<sup>5</sup> Zob. R. Tabaszewski, *Samorząd doktorantów w świetle znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, red. R. Frey, Kielce 2012, s. 249–264.

<sup>6</sup> Por. K. Antonów, L. Koniński, *Status prawny doktoranta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. 43, s. 127 i nn.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 335/15, LEX nr 1793479.

<sup>8</sup> R. Tabaszewski, *Wstęp*, [w:] *Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, op. cit., Lublin 2013, s. 9; wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 298/12, LEX nr 1229074.

studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich<sup>9</sup> określa jedynie przypadki, w których kierownik studiów doktoranckich może przedłużyć okres odbywania studiów doktoranckich. W świetle aktualnego stanowiska MNiSW data ukończenia studiów doktoranckich powinna wynikać z regulaminu oraz programu tych studiów, a jej ustalenie w indywidualnych przypadkach pozostaje w gestii kierownika studiów doktoranckich<sup>10</sup>.

Zagadnienia związane z ustaleniem końca studiów doktoranckich, a w efekcie utraty statusu doktoranta, choć tak ważne zarówno dla prowadzącej studia doktoranckie jednostki, jak i przede wszystkim dla samych zainteresowanych, nastrożają wiele trudności dla kierownika studiów doktoranckich. Przepisy w większości normują sytuację doktoranta od strony negatywnej, tj. wymieniając stany faktyczne i prawne wpływające na status prawny doktoranta jako uczestnika studiów doktoranckich<sup>11</sup>. Przypadki utraty statusu doktoranta, z przyczyn leżących po jego stronie, takich jak niezrealizowanie bądź nieterminowe realizowanie toku studiów, lub będących konsekwencją zamknięcia przewodu doktorskiego, są zazwyczaj określone w regulaminach studiów doktoranckich. Zasadniczo można wyodrębnić cztery kategorie takich sytuacji.

Grupę pierwszą stanowią sytuacje związane z istotą odbywania i zaliczania studiów doktoranckich. Doktoranci, którzy nie wywiązują się z obowiązków naukowych i dydaktycznych, mogą zostać skreśleni z listy uczestników studiów doktoranckich<sup>12</sup>. Użyte w treści art. 197 u.p.s.w. słowo „mogą” oznacza pozostawienie organowi administracji publicznej swobody w korzystaniu z tego rodzaju prawa<sup>13</sup>. Skreślenie w tym przypadku następuje z przyczyny wymienionej w art. 197 u.p.s.w. (w zw. z art. 189 ust. 2 u.p.s.w.) dotyczącej istoty realizowania studiów doktoranckich, tj. postępowania niezgodnego z treścią

<sup>9</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 558.

<sup>10</sup> Odpowiedź z MNiSW z dnia 7 maja 2015 r. od Macieja Kassnera, specjalisty w Departamencie Szkolnictwa Wyższego i Kontroli na pismo Przewodniczącego Rady Doktorantów KUL Roberta Tabaszewskiego ws. ustalenia terminu ukończenia studiów doktoranckich z dnia 24 kwietnia 2015 r.

<sup>11</sup> H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Komentarz do art. 197 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, red. eidem, Warszawa 2015.

<sup>12</sup> P. Orzeszko, *Komentarz do art. 197 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 515/15, LEX nr 1944596.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 210/10, LEX nr 675154.

ślubowania i regulaminem studiów doktoranckich: nieuczestniczenia w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów; nie składania egzaminów, nieodbywania praktyk i niespełniania innych wymogów przewidzianych w planie studiów; nierealizowania programu studiów doktoranckich, w tym prowadzenia badań naukowych i składania sprawozdań z ich przebiegu; nieodbywania praktyk zawodowych w formie prowadzenia zajęć dydaktycznych lub uczestniczenia w ich prowadzeniu<sup>14</sup>. Analogiczna reguła obejmuje przypadki, gdy odbywanie studiów doktoranckich zostanie zaniechane z powodu podjęcia zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego w tej samej jednostce i z tej samej dyscypliny naukowej, w ramach której doktorant dotychczas realizował studia trzeciego stopnia<sup>15</sup>.

Odrębną kategorię stanowią przypadki skreślenia z listy uczestników studiów doktoranckich z powodu nieprzestrzegania przez samych doktorantów przepisów obowiązujących w uczelni, w szczególności statutu uczelni, kodeksu etyki doktoranta, a także w przypadku sprzeniewierzenia się przez doktoranta złożonemu ślubowaniu. Ponadto skreślenie następuje po przeprowadzonym postępowaniu odpowiednich komisji wewnątrzuniwersyteckich w przypadku naruszenia u.p.s.w. lub przepisów odrębnych<sup>16</sup>. Wreszcie postępowanie dyscyplinarne może być skutkiem zawiadomienia przez sąd o prawomocnym orzeczeniu np. w postępowaniu karnym (najczęściej są to sprawy karne dotyczące

<sup>14</sup> Jak zauważył WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 4/14, LEX nr 1493183: „na doktorancie ciąży szereg obowiązków związanych z odbywaniem studiów. Doktorant ma obowiązek przestrzegania przepisów obowiązujących na uczelni, uczestniczenia w zajęciach, dokumentowania przebiegu studiów, zaliczania wszystkich przedmiotów i zdawania egzaminów zgodnie z planem studiów i rozkładem zajęć. Wobec tego to na doktorancie ciąży inicjatywa w podejmowaniu działań mających na celu takie uzgodnienie konkretnych terminów zaliczeń i spotkań z opiekunem naukowym, aby było to zgodne z harmonogramem studiów”.

<sup>15</sup> D. Dudek, *Komentarz do art. 198*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 971.

<sup>16</sup> Zdaniem WSA w Łodzi w wyroku z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1294/13, LEX nr 1523014: „prawa i obowiązki studenta określa zarówno ustawa, jak i regulamin uczelni. Ten ostatni ma co prawda charakter wewnętrzzakładowy i jako taki nie może być uznany za powszechnie obowiązujący, jednak z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu, staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają użytkowników danego zakładu. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego (np. doktoranta), wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnętrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie”.

przestępstw przeciwko dokumentom, w tym o fałszowanie indeksu, zaświadczeń przedkładanych do celów stypendialnych i innych). W obu przypadkach decyzja o skreśleniu doktoranta ze studiów podejmowana w tym zakresie ma charakter decyzji uznaniowej, a nie obligatoryjnej, a regulacja ta wynika z pośzanowania przez ustawodawcę zasady autonomii wyższej uczelni<sup>17</sup>.

Kategorię trzecią stanowią przypadki tzw. ogólne, czyli uniemożliwiające realizację obowiązków doktoranckich. W szczególności ustanie członkostwa nastąpi także z chwilą rezygnacji, śmierci, utraty zdolności do czynności prawnych, a także innego zdarzenia prowadzącego do skreślenia z listy doktorantów w wyniku prawomocnej decyzji uprawnionego organu. Trudno jest enumeratywnie wyliczyć wszystkie zdarzenia prowadzące do skreślenia. Przykładowo sam fakt osadzenia doktoranta w areszcie, zakładzie karnym, zakładzie psychiatrycznym lub innym ośrodku detencji uniemożliwiający terminowe realizowanie studiów zasadniczo nie pociąga za sobą decyzji o skreśleniu, tylko o zawieszeniu w prawach<sup>18</sup>. Na marginesie należy zauważyć, że uczelnia wydalając doktoranta z uczelni z powodu jego stanu zdrowia, dopuszcza się poważnego naruszenia praw człowieka. Niemniej jednak uczelnie wciąż dysponują dużą dozą uznaniowości i los doktoranta pozostaje w rękach kierownika studiów<sup>19</sup>.

Ostatnim zbiorem obejmującym dość szczególne grupy przypadków jest sytuacja, o której mowa w art. 201 u.p.s.w., czyli sytuacja prawna po upływie 4 ustawowych i regulaminowych lat studiów. Przepis ten przewiduje m.in. prawo do dodatkowego przedłużenia okresu odbywania studiów doktoranckich o czas trwania urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu

<sup>17</sup> Należy się zgodzić z poglądem, że ustawa nie przewidziała żadnych przesłanek obligatoryjnego skreślenia z listy doktorantów, niezależnie od rodzaju i wagi naruszonych obowiązków. Zob. D. Dudek, *Komentarz do art. 198, op. cit.*, s. 970.

<sup>18</sup> Jak zauważył NSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 2718/14, LEX nr 1640398: „to na doktorancie ciąży inicjatywa w podejmowaniu działań mających na celu takie uzgodnienie konkretnych terminów zaliczeń i spotkań z opiekunem naukowym, aby było to zgodne z harmonogramem studiów”.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 1118/11, LEX nr 1348199.



rodzicielskiego. Nieprzedłużenie okresu studiów doktoranckich ponad okres 4 lat studiów obejmuje także przypadki negatywnego rozpoznania podania o przedłużenie studiów doktoranckich, nierozpoznanie takiego podania, jak i niezłożenia wniosku o przedłużenie okresu studiów<sup>20</sup>. Także w tym przypadku od kierownika studiów zależy to, czy osoba będzie skreślona po ustawowych 4 latach, czy też zostanie jej przedłużony okres studiów.

Rozwiązanie stosunku administracyjnego nawiązanego w momencie złożenia ślubowania pomiędzy doktorantem a uczelnią powinno nastąpić z chwilą spełnienia się przesłanek skreślenia z listy doktorantów, a nie dopiero w chwili osiągnięcia przez decyzję o skreśleniu cechy ostateczności<sup>21</sup>. Decyzję o skreśleniu podejmuje kierownik studiów. Od decyzji służy odwołanie odpowiednio do rektora albo dyrektora jednostki naukowej prowadzącej studia. Decyzja rektora albo dyrektora jednostki jest ostateczna<sup>22</sup>. W przypadku studiów doktoranckich rozpoczętych przed 1 października 2011 r., a zakończonych przed 31 października 2014 r. dopuszczalne jest wydawanie świadectwa ukończenia studiów doktoranckich. W przypadku doktorantów rozpoczynających studia w 2012 r. możliwe jest uzyskanie od uczelni zaświadczenia o przebiegu studiów: prowadzonych praktykach zawodowych i zdanych egzaminach.

Przechodząc do istoty sprawy, należy odpowiedzieć na pytanie, co w sytuacji, kiedy doktorant ukończy rozprawę doktorską, a także zrealizuje wszystkie obowiązki nałożone w rozporządzeniu o czynnościach w przewodzie doktorskim: złoży egzaminy i obroni rozprawę doktorską przed upływem 4 lat. Zasadniczo, jako że zagadnienie uzyskania stopnia doktora nie należy do toku studiów, nie jest to kwestia regulowana przez u.p.s.w., ale przez przepisy wykonawcze do u.s.t. Można wyodrębnić cztery stanowiska, w zależności od przyjęcia których moment ten należy liczyć bądź: 1) z chwilą skutecznego przeprowadzenia obrony rozprawy doktorskiej; 2) zatwierdzenia nadania stopnia naukowego doktora przez radę danej jednostki; 3) zaliczenia ostatniego roku studiów; 4) momentu złożenia indeksu i uzyskania wszystkich

<sup>20</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 81/13, LEX nr 1336417.

<sup>21</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2277/11, LEX nr 1136673.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 49/11, LEX nr 1087579.

wpisów, w tym związanych z egzaminami doktorskimi<sup>23</sup>. Jak widać, obecne przepisy w zależności od momentu, w jakim doktorant rozpoczął studia, tj. przed czy po 2011 r., pozostawiają sporą dozę uznaniowości dla uczelni wyższych, co powoduje określone implikacje w sferze prawa i obowiązków osoby ubiegającej się o stopień naukowy<sup>24</sup>. Wydaje się, że zakończenie studiów powinno nastąpić z momentem zaliczenia tych studiów, czyli po uzupełnieniu i złożeniu indeksu, w tym uzupełnieniu ostatniej jego strony, zawierającej informację o zdanym egzaminie doktorskim. Interpretacja ta może być jednak różna w zależności od tego, czy mamy do czynienia z kierownikiem studiów doktoranckich, czy pracownikiem działu zajmującego się przekazywaniem środków stypendialnych<sup>25</sup>.

Pokutuje stanowisko, że w sytuacji obrony przez doktoranta pracy doktorskiej przed upływem okresu 4 lat za datę ukończenia studiów przyjmuje się dzień obrony takiej pracy. Jest to jednak wykładnia uniwersytecka, krzywdząca dla doktoranta, a korzystna dla uczelni, pozbawia ona bowiem wszystkich wypłacanych świadczeń. Zresztą sam moment obrony o niczym nie decyduje, stanowi bowiem jedynie przedostatni etap czynności w przewodzie doktorskim<sup>26</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora<sup>27</sup> ostatnim etapem jest uchwała właściwej jednostki w sprawie nadania stopnia doktora. Moment obrony ma jednak znaczenie, jeśli doktorant chce skorzystać z ubezpieczenia

<sup>23</sup> Jak słusznie zauważył NSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 750/11, LEX nr 1082803: „każdy następny etap przewodu doktorskiego jest realizowany po pozytywnym zakończeniu etapu poprzedniego. Niemniej jednak podjęcie pozytywnych uchwał kończących wcześniejsze czynności przewodu doktorskiego nie przesądza pozytywnej uchwały o nadaniu stopnia doktora, ponieważ i ta uchwała ma autonomiczny charakter, a nie jest jedynie formalnym zakończeniem przewodu doktorskiego. Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej (czwarty etap przewodu) nie oznacza obowiązku nadania stopnia doktora”.

<sup>24</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2693/14, LEX nr 1773679.

<sup>25</sup> Niezłożenie przez doktoranta wymaganej dokumentacji w regulaminowym terminie może stanowić podstawę do podjęcia decyzji o skreśleniu ze studiów. Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1550/14, LEX nr 2036065.

<sup>26</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 595/05, LEX nr 189785.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1383.

zdrowotnego opłacanego przez uczelnię. Doktorant, podobnie jak student, może jeszcze przez 4 miesiące od dnia, w którym uzyskał status absolwenta lub zakończył naukę, korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej realizowanej w ramach świadczeń finansowanych ze środków publicznych<sup>28</sup>. W świetle art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>29</sup> prawo do świadczeń opieki zdrowotnej dla osób, które ukończyły szkołę wyższą, wygasa po upływie 4 miesięcy od ukończenia studiów doktoranckich albo skreślenia z listy studentów lub uczestników studiów doktoranckich.

Wraz z ukończeniem studiów doktoranckich nie tylko następuje utrata statusu doktoranta, a co za tym idzie – również członkostwa w samorządzie doktorantów, lecz także następuje nabycie statusu absolwenta studiów doktoranckich, a po pozytywnym przejściu wszystkich etapów w przewodzie doktorskim – uzyskanie pierwszego stopnia naukowego.

---

<sup>28</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1459/13, LEX nr 1595973.

<sup>29</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1793. W świetle art. 189 ust. 2 u.p.s.w. „doktoranci mają prawo do ubezpieczenia społecznego i powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego na zasadach określonych w odrębnych przepisach”.

DR ANNA BUDNIK  
(Uniwersytet w Białymstoku)

## Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów

### I. Uwagi ogólne

W polskim szkolnictwie wyższym odpowiedzialność dyscyplinarna studentów<sup>1</sup> uregulowana jest szczegółowo w dziale IV rozdziale 6 u.p.s.w. Uczelnie mają więc ograniczoną autonomię w stanowieniu przepisów w tym zakresie. Państwo określiło podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, organy przeprowadzające postępowanie dyscyplinarne oraz kary dyscyplinarne. Prawo określa również sposób przeprowadzania zarówno postępowania wyjaśniającego, jak i samego postępowania dyscyplinarnego.

W doktrynie nie ma zgody co do charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jedni twierdzą, że jest to rodzaj szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej<sup>2</sup>, a niektórzy traktują odpowiedzialność dyscyplinarną jako gałąź prawa karnego<sup>3</sup>. Inni z kolei w ogóle pozbawiają jej przymiotu odpowiedzialności karnej<sup>4</sup>. Jako słuszny wydaje się jednak pogląd, że postępowanie dyscyplinarne studentów to swoisty rodzaj procedury typu karnego<sup>5</sup>, ponieważ odpowiedzialność dyscyplinarna, podobnie jak odpowiedzialność karna, należy do tej samej kategorii odpowiedzialności represyjnej<sup>6</sup>.

Wydawałoby się, że nie powinno być niejasności co do przepisów prawnych i ich źródeł, które są stosowane na gruncie postępowania dyscyplinarnego

---

<sup>1</sup> W dalszej części przez określenie „student” należy rozumieć również „doktorant”, ponieważ w myśl art. 223 u.p.s.w. do postępowania dyscyplinarnego doktorantów należy stosować odpowiednio przepisy u.p.s.w. regulujące postępowanie dyscyplinarne studentów.

<sup>2</sup> Zob. K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 6.

<sup>3</sup> W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1986, s. 17.

<sup>4</sup> K. Dudka, *Stosowanie przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do nauczycieli akademickich*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2010, s. 354.

<sup>5</sup> J. Adamczuk, *Postępowanie dyscyplinarne wobec studentów i doktorantów*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 207.

<sup>6</sup> Sz. Krajnik, *Stosowanie przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, red. J. Pakuła, Toruń 2012, s. 169.

studentów. U.p.s.w. przewiduje bowiem, że zastosowanie w tym postępowaniu mają przepisy właśnie u.p.s.w., na mocy art. 223 u.p.s.w. – k.p.k. oraz rozporządzenia MNiSW w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego. Orzeczenia sądów administracyjnych wskazują, że istnieją jednak wątpliwości co do stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu dyscyplinarnym studentów, a zwłaszcza w odniesieniu do decyzji w sprawie zawieszenia w prawach studenta.

Niniejszy artykuł ma na celu ogólne omówienie problemów, które mogą pojawić w związku ze stosowaniem k.p.a. w postępowaniu dyscyplinarnym studentów, oraz wykazanie, że chociaż należy się zgodzić z rozstrzygnięciami sądów administracyjnych w tym zakresie, to jednak przyjęta przez nie argumentacja nie zawsze jest prawidłowa. Chodzi tu głównie o interpretację art. 207 ust.1 u.p.s.w., który stanowi m.in. o odpowiednim stosowaniu k.p.a. do decyzji wydawanych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów.

## **II. Przebieg i organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne**

U.p.s.w. określa podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów w sposób ogólny, ponieważ w myśl art. 211 ust. 1 u.p.s.w. student ponosi odpowiedzialność za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyny uchybiające godności. Uczelnie mają w związku z tym wiele swobody w ustanowieniu tego, za co student będzie pociągnięty do odpowiedzialności w konkretnej sprawie.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 u.p.s.w. studenci ponoszą odpowiedzialność przed komisją dyscyplinarną albo przed sądem koleżeńskim samorządu studenckiego. Uczelnie pozostawiono swobodę określenia w statucie sposobu powoływania komisji dyscyplinarnych oraz długość ich kadencji. Jednakże art. 213 u.p.s.w. wskazuje, że w skład tych komisji mają wchodzić nauczyciele akademicy oraz studenci, a także określa skład orzekający.

Organy przeprowadzające postępowanie dyscyplinarne mogą orzec jedną z kar wskazanych w art. 212 u.p.s.w., którymi są: upomnienie, nagana, nagana z ostrzeżeniem, zawieszenie w określonych prawach studenta na okres do

1 roku oraz wydalenie z uczelni. Natomiast zgodnie z art. 214 ust. 1 u.p.s.w. sąd koleżeński nie może orzec dwóch ostatnich kar.

Komisje dyscyplinarne wypełniają zatem szczególną rolę i są swoistymi organami szkół wyższych. Komisje dyscyplinarne mają bowiem wyłączne, przyznane przez u.p.s.w. kompetencje w postaci władczego rozstrzygnięcia w sprawach studentów. W tym przypadku w sprawach o naruszenie dyscypliny przez studentów, Z. R. Kmieciak twierdzi, że uznanie komisji dyscyplinarnych jako organów szkół wyższych może budzić wątpliwości, ale przyznaje, że organy szkół wyższych są bezspornie organami administracji w znaczeniu funkcjonalnym<sup>7</sup>. Słuszny wydaje się pogląd, iż w postępowaniu dyscyplinarnym są one w pewnym sensie organami *quasi*-sądowymi<sup>8</sup>.

U.p.s.w. szczegółowo reguluje przebieg postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 216 ust. 1 u.p.s.w. postępowanie wyjaśniające wszczynają i przeprowadza rzecznik dyscyplinarny na wniosek rektora. Rzecznik informuje rektora o poczynionych ustaleniach. Art. 216 ust. 2 u.p.s.w. dotyczy zaś tego, że po zakończeniu postępowania wyjaśniającego rzecznik może umorzyć postępowanie lub skierować do komisji dyscyplinarnej wnioski o ukaranie. Może również złożyć rektorowi wnioski o wymierzenie kary upomnienia lub o przekazanie sprawy do sądu koleżeńskiego.

W myśl art. 216 ust. 3 u.p.s.w. postanowienie o umorzeniu postępowania wydaje rzecznik dyscyplinarny, ale zatwierdza je rektor. Rektor może jednak odmówić zatwierdzenia postanowienia i nakazać innemu rzecznikowi dyscyplinarnemu wniesienie wniosku o ukaranie do komisji dyscyplinarnej. Jeżeli również drugi rzecznik dyscyplinarny wyda postanowienie o umorzeniu postępowania, wówczas postanowienie to jest ostateczne.

Art. 217 ust. 1 u.p.s.w. podnosi, że postępowanie dyscyplinarne wszczynają komisje dyscyplinarne. Konieczny jest do tego wniosek rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów. U.p.s.w. ustanawia okres przedawnienia ścigania i orzekania, a także wskazuje na przesłanki wznowienia postępowania

<sup>7</sup> Z. R. Kmieciak, *Decyzje administracyjne organów szkół wyższych wydawane w sprawach studenckich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. 14, s. 19.

<sup>8</sup> J. Adamczuk, *Postępowanie dyscyplinarne*, op. cit., s. 210.

dyscyplinarnego. Co do zasady postępowanie dyscyplinarne jest jawne, zgodnie z art. 219 ust. 1 u.p.s.w. W trakcie postępowania obwiniony student ma prawo do korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy – art. 218 ust. 1 u.p.s.w.

Komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenie po przeprowadzeniu rozprawy, na której wysłuchuje rzecznika dyscyplinarnego, studenta lub jego obrońcy (art. 219 ust. 3 u.p.s.w.). Prawo nakazuje, aby postępowanie dyscyplinarne było dwuinstancyjne. Od prawomocnego orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej służy skarga do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 220 i 221 u.p.s.w.

Jak wskazano we wstępie, organy przeprowadzające postępowanie dyscyplinarne nie są związane tylko przepisami znajdującymi się w u.p.s.w., która nie stanowi jedyne źródła norm w nich stosowanych. U.p.s.w. zawiera w sobie zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy procesowe uzupełnione zawartym w art. 233 u.p.s.w. odesłaniem do k.p.k. (ma być on stosowany odpowiednio w sprawach nieuregulowanych w u.p.s.w.). Ponadto u.p.s.w. odsyła do rozporządzenia MNiSW w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego.

NSA w wyroku z dnia 1 czerwca 2012 r. potwierdził powyższe stanowisko: „[...] w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych i to niezależnie od stadium postępowania zwykłego, bądź postępowań nadzwyczajnych mają zastosowanie przepisy tylko tych trzech aktów prawnych”<sup>9</sup>. Ponadto NSA przesądził, że przepisy k.p.k. mają zastosowanie także w postępowaniu o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym<sup>10</sup>.

O tym, że komisje dyscyplinarne działają w postępowaniu dyscyplinarnym jako organy *quasi*-sądowe, świadczy również charakter ich orzeczeń, które nie są decyzjami administracyjnymi. NSA stwierdził, że: „[...] orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej nie są, podobnie jak orzeczenia komisji dyscyplinarnych, decyzjami administracyjnymi ani nawet aktami administracyjnymi. Wydane zostają nie w trybie przepisów postępowania administracyjnego, ale w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego, do którego odsyła art.

<sup>9</sup> Sygn. akt I OSK 383/12, CBOSA.

<sup>10</sup> Ibidem.

223 ustawy. Jest to spowodowane tym, że celem postępowania dyscyplinarnego jest orzekanie o winie i karze. Oznacza to, że odwoławcza komisja dyscyplinarna orzeka na podstawie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym, a w sprawach w niej nieuregulowanych – w trybie odpowiednio stosowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego. O zasadności skargi sąd orzeka w formie wyroku. [...] Sąd administracyjny nie ocenia – co należy szczególnie w tym miejscu mocno podkreślić – czy orzeczenie jest słuszne, a tylko czy mieści się w granicach obowiązującego prawa materialnego i procesowego. Przedmiotem sądowej oceny jest prawidłowość prowadzenia przez organy postępowania dyscyplinarnego oraz zgodności z prawem wydanego orzeczenia w wyniku tego postępowania”<sup>11</sup>.

### **III. Odpowiednie stosowanie art. 207 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w sprawie zawieszenia w prawach studenta<sup>12</sup>**

Z powyższych rozważań wynika przede wszystkim to, że przepisów k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu dyscyplinarnym studentów. Jednakże problem stosowania przepisów k.p.a. może pojawić się na gruncie tego postępowania w szczególności w sytuacji zawieszenia w prawach studenta na podstawie decyzji wydanej przez rektora.

U.p.s.w. przewiduje możliwość zawieszenia studenta w dwóch przypadkach. Pierwszy zawiera się w art. 214 ust. 5 u.p.s.w., który stanowi o kompetencji rektora do zawieszenia studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa. Jak się podkreśla, zawieszenie w tym przypadku można zastosować tylko wtedy, gdy popełnienie przestępstwa jest uzasadnione i powinny istnieć wiarygodne, obiektywne dane świadczące o popełnieniu przestępstwa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 738/15, CBOSA.

<sup>12</sup> Część rozważań zamieszczonych w tym paragrafie została zaczerpnięta z artykułu: A. Budnik, K. Boratynska, *According Application of the Provisions of the Code of Administrative Procedure and the Code of Criminal Procedure on the Basis of the Law on Higher Education – Selected Issues*, “Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2012, no. 31, p. 191–206.

<sup>13</sup> R. Giętkowski, *Zawieszenie studenta w jego prawach*, „Administracja: teoria – dydaktyka – praktyka” 2015, nr 2, s. 5.



Drugą sytuację reguluje przepis art. 219 ust. 4 u.p.s.w., który przewiduje uprawnienie rektora lub komisji dyscyplinarnej do zawieszenia studenta w prawach studenta w przypadku uporczywego, nieusprawiedliwionego niejawienia się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów w postępowaniu wyjaśniającym lub na posiedzenia komisji dyscyplinarnej mimo prawidłowego zawiadomienia. Organy uczelni wywodzą stąd niejednokrotnie, że zawieszenie na podstawie art. 219 ust. 4 u.p.s.w., w odróżnieniu od zawieszenia na podstawie art. 214 ust. 5 u.p.s.w., jest swego rodzaju środkiem zapobiegawczym, ma zapewnić obecność obwinionego podczas czynności postępowania wyjaśniającego oraz na rozprawie i stąd nie ma formy decyzji administracyjnej<sup>14</sup>.

Sądy jednak odmawiają zasadności takiej interpretacji przepisu art. 219 ust. 4 u.p.s.w. U.p.s.w. nie stanowi o formie rozstrzygnięcia w sprawie zawieszenia w prawach studenta, ale sądy jednolicie przyjmują, że rozstrzygnięcie rektora w sprawie zawieszenia studenta ma formę decyzji administracyjnej. Oba przepisy, art. 214 ust. 5 i art. 219 ust. 4 u.p.s.w., są zamieszczone w rozdziale 6 u.p.s.w. W każdym z omawianych przypadków rektor wydaje orzeczenie w I instancji, nie wykonując żadnych czynności w ramach postępowania wyjaśniającego, są to orzeczenia wydawane w indywidualnych sprawach studenta i wywołują analogiczny skutek<sup>15</sup>. Ponadto NSA uznał, że forma decyzji administracyjnej może zapewnić studentowi odpowiednie gwarancje procesowe obrony własnego interesu prawnego<sup>16</sup>.

W wyroku z dnia 5 kwietnia 2013 r. WSA w Lublinie podniósł, że „wprawdzie podstawa prawna decyzji rektora o zawieszeniu studenta w prawach studenta (art. 214 ust. 5 ustawy) zamieszczona została w rozdziale 6 działu IV ustawy zatytułowanym »Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów« i sama decyzja związana jest z odpowiedzialnością dyscyplinarną studentów, to jednak decyzja taka nie jest wydawana w ramach postępowania dyscyplinarnego, ani w ramach poprzedzającego go postępowania wyjaśniającego. [...] decyzja rektora o zawieszeniu studenta w prawach studenta wydawana jest przez

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1012/14, CBOSA.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1383/15. CBOSA.

organ, który nie wykonuje żadnych czynności w ramach postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego [...], może być wydana zanim wszczęte zostanie postępowanie wyjaśniające. Z art. 214 ust. 5 ustawy wynika bowiem, że rektor może taką decyzję wydać także jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a zatem również zanim postępowanie zostanie wszczęte przez rzecznika dyscyplinarnego. [...] decyzja rektora o zawieszeniu studenta w prawach studenta nie jest wydawana w ramach postępowania dyscyplinarnego, ani w ramach poprzedzającego go postępowania wyjaśniającego<sup>17</sup>, co powoduje, że w związku z tym nie stosuje się do tego postępowania przepisów k.p.k ani przepisów rozporządzenia.

Sąd również słusznie zauważył, że „decyzja administracyjna wydana przez rektora w przedmiocie zawieszenia studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną ma charakter uznaniowy. Przemawia za tym treść art. 214 ust. 5 ustawy, w którym ustawodawca określa, jakie są warunki niezbędne (przesłanki konieczne) do zawieszenia studenta w prawach studenta (uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez studenta oraz wydanie przez rektora rzecznikowi dyscyplinarnemu polecenia wszczęcia postępowania wyjaśniającego), a następnie stwierdza, że jeżeli te konieczne warunki są spełnione, to wówczas rektor może zawiesić studenta w prawach studenta. [...] do rektora należy wybór jednego z możliwych sposobów rozstrzygnięcia sprawy. Możliwość wyboru rozstrzygnięcia nie oznacza jednak, że decyzja rektora może być dowolna. Organ rozstrzygnięcie powinien uzasadnić, wskazując w szczególności jakie okoliczności skłoniły go do wyboru możliwości zawieszenia studenta w prawach studenta<sup>18</sup>. W związku z tym, że od decyzji rektora wydanej w I instancji nie służy odwołanie, stronie będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a.

Należy zauważyć, że sądy opowiadając się za możliwością zaskarżenia decyzji o zawieszeniu w prawach studenta, odwołują się do podziału dokumentów na akty zakładowe zewnętrzne i wewnętrzne. Przyporządkowując decyzje

<sup>17</sup> Sygn. akt III SA/Lu 104/13, CBOSA.

<sup>18</sup> Ibidem.

o zawieszeniu w prawach studentów do pierwszej kategorii, wskazują na odpowiednie stosowanie k.p.a. na podstawie art. 207 u.p.s.w. Przepis ten stanowi, iż do decyzji w sprawie przyjęcia na studia lub studia doktoranckie oraz decyzji indywidualnych wydawanych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego.

Chociaż należy zgodzić się z przyjętym przez sądy zdaniem, że rozstrzygnięcie rektora w trybie art. 214 ust. 5 oraz art. 219 ust. 4 u.p.s.w. jest decyzją administracyjną, to trudno jednak całkowicie przychylić się do przyjętego uzasadnienia możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia w trybie k.p.a.

NSA w postanowieniu z dnia 18 września 2012 r. wyjaśnił np., że „judykatura mając na uwadze specyfikę uczelni wyższej jako zakładu administracyjnego i jej autonomię dokonała podziału rozstrzygnięć organów uczelni na akty zakładowe zewnętrzne (rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków studenta, przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształcaniu bądź rozwiązaniu stosunku zakładowego i podlegające w związku z tym reżimowi k.p.a.) oraz akty zakładowe wewnętrzne (rozstrzygnięcia związane z tokiem studiów i procesem dydaktycznym, dotyczące jednostronnego działania organów uczelni skierowane na wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków, które wpływają na sam byt tego stosunku, w związku z czym nie podlegające przepisom k.p.a.)<sup>19</sup>. Z powyższego wynika, że sądy przyjmują, iż z indywidualną sprawą studenta w rozumieniu art. 207 ust. 1 u.p.s.w. będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie organu uczelni będzie dotyczyło sfery praw i obowiązków studenta oraz będzie wywierać bezpośredni skutek na zewnątrz, powodując nawiązanie, odmowę nawiązania, przekształcenie bądź rozwiązanie stosunku zakładowego<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Sygn. akt I OSK 1583/12, CBOSA.

<sup>20</sup> Ibidem.

Problemem jest, czy sądy słusznie przewidują możliwość stosowania k.p.a. na podstawie art. 207 u.p.s.w. tylko w przypadku aktów zewnętrznych. Należy zastanowić się, jakie decyzje, podejmowane w indywidualnych sprawach studentów polskich uczelni, będą podlegały administracyjnemu postępowaniu odwoławczemu. Pytanie to jest szczególnie istotne z uwagi na wciąż występującą rozbieżność poglądów w tym zakresie.

Na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny przed wejściem w życie przepisów u.p.s.w. utrwalony został pogląd, w myśl którego reżimowi prawnemu k.p.a. podlegają zewnętrzne akty zakładowe szkół wyższych, a tym samym wyłączona zostaje spod administracyjnego toku kontrola aktów wewnętrznych podejmowanych przez organy uczelni<sup>21</sup>.

W orzecznictwie ustalono, że charakter zewnętrzny mają więc decyzje o przyjęciu i skreśleniu z listy studentów, a w sprawie stypendiów (w tym naukowego i socjalnego) również przysługuje stronie odwołanie<sup>22</sup>. Panowało przekonanie, że nie miała charakteru decyzji administracyjnej ocena wiadomości kandydata zdającego egzamin wstępny na studia jak i ocena pytań postawionych w trakcie egzaminu<sup>23</sup>. Według kolejnego orzeczenia przedłużenie sesji egzaminacyjnej studentowi, powodujące zmianę decyzji o skreśleniu z listy studentów, jest decyzją, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Podobnie uważano, że rozstrzygnięcie organu szkoły wyższej, podjęte w sprawie indywidualnej użytkownika zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła, dotyczące przekształcenia lub rozwiązania stosunku zakładowego, to również akt administracyjny zewnętrzny<sup>24</sup>. Odwołując się do wewnętrznego charakteru aktów zakładowych, w jednym ze swoich postanowień NSA stwierdził, że odmowa warunkowego dopuszczenia studenta do sesji egzami-

<sup>21</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., sygn. akt SA/Kr 368/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 48.

<sup>22</sup> Szerzej zob. J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkolnictwem wyższym*, Wrocław 1978, s. 95; wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1982 r., sygn. akt II SA 532/82, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20 z aprobowaną glosą J. Homplewicza; wyrok SN z dnia 26 września 2002 r., sygn. akt II CKN 466/00, LEX nr 74408; uchwała SN z dnia 27 września 1983 r., sygn. akt III AZP 3/83, LEX nr 11715.

<sup>23</sup> J. Homplewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 lutego 1994 r.*, sygn. akt SA/Wr 2073/93, OSP 1995, nr 11, poz. 223; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., sygn. akt I SA 1636/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 176.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 25 września 1986 r., sygn. akt SA/Gd 513/86, OSPiKA 1988, nr 4, poz. 88 z glosą J. Homplewicza.

nacyjnej nie jest decyzją administracyjną<sup>25</sup>. Uznał również, że odmowa udzielenia urlopu dziekańskiego to nie akt zewnętrzny mający charakter decyzji administracyjnej, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego, przy czym taka odmowa nie przesądza o dalszym biegu studiów studenta<sup>26</sup>. W 1987 r. NSA przyjął, że decyzja w sprawie stypendium socjalnego jest aktem o charakterze wewnętrznym, co spotkało się z krytyką J. Homplewicza w głosie do orzeczenia tego sądu<sup>27</sup>. Za takie uznano też decyzje rektora uniwersytetu w sprawie odmowy albo zwolnienia od uiszczania opłat za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych<sup>28</sup>.

Pogląd, że administracyjnemu tokowi odwoławczemu podlegają tylko akty zewnętrzne, nie zmienił się również na gruncie znowelizowanego w 2001 r. przepisu art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>29</sup>. Pierwotnie przepis ten wskazywał konkretnie, od jakich rozstrzygnięć przysługiwała skarga do NSA. Po nowelizacji art. 161 ust. 1 u.s.w. stanowił już ogólnie, że od decyzji podjętych przez organ uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego należało stosować odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Decyzje wydane przez rektora w I instancji były ostateczne. Art. 161 ust. 2 u.s.w. stanowił z kolei, że przepis ust. 1 zd. 1 należało stosować także do decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną, po zmianie zaś wprowadził on możliwość zaskarżania wszelkich decyzji podejmowanych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studentów.

Nadal jednak, na gruncie zmienionego art. 161 ust. 1 u.s.w., dominował pogląd, że przepis ten ma zastosowanie tylko do zewnętrznych decyzji, aktów

<sup>25</sup> Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 1984 r., sygn. akt SA/Wr 357/84 z głosem J. Homplewicza, PiP 1985, z. 5, s. 134–136.

<sup>26</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., sygn. akt SA/Kr 368/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 48.

<sup>27</sup> Głos J. Homplewicza do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 1987 r., sygn. akt I SA 448/87, OSP 1988, nr 10, poz. 223.

<sup>28</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 499/99, OSP 2000, nr 12, poz. 182 z głosem L. Żukowskiego.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 924).

władztwa rozstrzygających o powstaniu, przekształceniu, trwaniu i wygaśnięciu samego stosunku zakładowego<sup>30</sup>. Powoływano się na wcześniejsze orzeczenia sądów administracyjnych, zgodnie z którymi w odniesieniu do zakładów, jakimi są uczelnie, oznaczać by to miało, że indywidualnej decyzji władz uczelni wymagają takie akty władztwa zakładowego, jak: rozstrzygnięcie stwierdzające złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiające o nadaniu tytułu magistra<sup>31</sup>, decyzja wydana po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o nadaniu tytułu zawodowego magistra<sup>32</sup>, decyzja o skreśleniu z listy studentów<sup>33</sup>, a także decyzja w przedmiocie odmowy zwolnienia lub zwolnienia od uiszczenia opłaty za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych<sup>34</sup>.

Natomiast nie wymagałyby wydania indywidualnej decyzji jednostronne działania prawne organów zakładu skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, które nie wpływają na sam byt tego stosunku (tzw. akty wewnętrzne). Odnosząc tę zasadę do uczelni, oznaczałoby to, że nie wydaje się indywidualnej decyzji w sprawie odmowy zgody na podjęcie studiów na dodatkowym kierunku czy odmowy udzielenia urlopu dziekańskiego, nie stanowi decyzji także ocena dokonana przez egzaminatora. Indywidualnej decyzji nie wymaga też stwierdzenie, że na studencie ciąży obowiązek wnoszenia opłaty za zajęcia dydaktyczne. Sam fakt ubiegania się o przyjęcie na studia płatne oznacza akceptację tego obowiązku<sup>35</sup>.

W doktrynie aprobaty dotychczasowej linii orzecznictwa udzielił w szczególności Z. R. Kmiecik, który stwierdził, że merytoryczna zmiana art. 161 u.s.w. ma więc co najwyżej charakter jedynie „ilościowy”, w żadnym zaś przypadku „jakościowy”. Tak samo bowiem jak wcześniej, art. 161 w obecnym brzmieniu nie dopuszcza możliwości kwestionowania przed jakimkolwiek sądem rozstrzygnięć organów szkół wyższych niebędących decyzjami

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 104.

<sup>31</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1992 r., sygn. akt SAB/Po 41/91, OSP 1994, nr 4, poz. 69.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. akt I SA 625/99, PiP 2002, z. 2, s. 115.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1985 r., sygn. akt SA/Gd 577/85, „Gazeta Prawnicza” 1986, nr 15.

<sup>34</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 499/99, OSP 2000, nr 12, poz. 182.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 104.

administracyjnymi<sup>36</sup>. Dalej twierdzi on, że nie wystarczy przyjąć, że akt ten jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., ponieważ niezbędnym warunkiem uznania danego aktu za decyzję administracyjną jest ponadto zewnętrzny charakter tego aktu<sup>37</sup>. Jego zdaniem, użyte w przepisie sformułowanie „decyzje podjęte przez organy uczelni”, na oznaczenie aktów poddanych procedurze określonej w k.p.a., wypada bowiem interpretować właśnie jako decyzje w rozumieniu tego kodeksu, czyli zewnętrzne akty zakładowe uczelni, a nie jako wszelkie rozstrzygnięcia organów szkół wyższych.

Przepis art. 207 ust. 1 u.p.s.w. jest niemalże powtórzeniem nieobowiązującego art. 161 ust. 1 u.s.w. Mimo że wciąż pojawiają się orzeczenia sądów, w których przyjmuje się, że odwołanie przysługuje tylko od indywidualnych aktów zewnętrznych uczelni, to można też dostrzec, że niektóre sądy zmieniają podejście do wykładni art. 207 u.p.s.w. i uznają, że odwołanie przysługuje od wszelkich decyzji podejmowanych przez organy uczelni.

Przykładem orzeczenia, w którym przyznaje się możliwość odwołania jedynie od indywidualnej decyzji zewnętrznej, jest postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r.<sup>38</sup>, w którym stwierdził, że nie podlega kontroli decyzja dziekana w przedmiocie odmowy zmiany opiekuna pracy dyplomowej. W uzasadnieniu do tego postanowienia można przeczytać, że: „W rozpoznawanej sprawie należało rozważyć, czy fakt, że w postępowaniu przed organami autonomicznego podmiotu, jakim jest szkoła wyższa, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, że postępowanie to jest w określonych przypadkach dwuinstancyjne oraz, że niektóre rozstrzygnięcia tychże organów nazywane są decyzjami, skutkuje uznaniem tych rozstrzygnięć za decyzje administracyjne w rozumieniu art. 104 § 1 i § 2 K.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia »decyzja administracyjna«. Należy się w tej sytuacji odwołać do dorobku doktryny, która za decyzję administracyjną uznaje jednostronny akt administracyjny, rozstrzygający w sposób władczy indywidualną sprawę administracyjną. W tym rozumieniu organy

<sup>36</sup> Z. R. Kmiecik, *Prawo studenta do sądu a autonomia szkół wyższych*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 3, s. 54.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>38</sup> Sygn. akt II SA/Ol 26/10, CBOSA.

szkoły wyższej załatwiają sprawę w drodze decyzji administracyjnej wówczas, gdy zachodzi potrzeba nawiązania, rozwiązania lub ukształtowania stosunku prawnego pomiędzy uczelnią a adresatem decyzji (w tym przypadku studentem), które wywierają skutki prawne na zewnątrz<sup>39</sup>. W postanowieniu tym sąd powołał się również na E. Ochendowskiego, według którego „jednostronne działania prawne organów zakładu skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, które nie wypływają na sam byt tego stosunku (tzw. akty wewnętrzne), nie wymagają wydawania decyzji indywidualnych, a co za tym idzie nie podlegają reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego”<sup>40</sup>. Według sądu do aktów wewnętrznych należy więc „zaliczyć rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy zmiany opiekuna pracy dyplomowej. Akt ten nie kreuje nowego stosunku prawnego pomiędzy studentem i szkołą wyższą ani nie przekształca go w sposób wywierający skutki prawne na zewnątrz uczelni. W żaden sposób nie rzutuje on też na prawa i obowiązki studenta”<sup>41</sup>.

Trudno jednak zgodzić się z zaprezentowanymi powyżej poglądami. Wydaje się bowiem, że treść art. 207 ust. 1 u.p.s.w. wprowadza możliwość stosowania przepisów k.p.a. nie tylko do decyzji zewnętrznych, lecz także w odniesieniu do decyzji wewnętrznych podejmowanych przez organy szkół wyższych. Gdyby chodziło wyłącznie o decyzje o charakterze zewnętrznym, a więc decyzje administracyjne zawarte w art. 207 ust.1 u.p.s.w., odesłanie do k.p.a. byłoby zbędne, ponieważ do takich właśnie aktów ma on zastosowanie na mocy art. 1 pkt 1 k.p.a. Podobnie zbędne i nieuzasadnione byłoby zastrzeżenie w tym przepisie, że przepisy k.p.a. oraz p.p.s.a. mają być stosowane odpowiednio<sup>42</sup>.

Według B. Adamiak i J. Borkowskiego odpowiednie stosowanie oznacza, że przy ocenie możliwości stosowania przepisów k.p.a. konieczne jest uwzględnienie charakteru postępowania toczącego się przed organami szkoły

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 214, cyt. za: postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r., op. cit.

<sup>41</sup> Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r., op. cit.

<sup>42</sup> A. Budnik, *Państwo a szkolnictwo wyższe w Anglii i w Polsce*, praca doktorska niepublikowana, Białystok 2012, s. 281.



wyższej oraz istoty spraw rozpoznawanych przez te organy. Wzięcie pod uwagę tych okoliczności może doprowadzić do zastosowania przepisów k.p.a. wprost bądź do zastosowania ich z niezbędnymi zmianami, bądź też do uznania, że określone przepisy nie będą mogły być w ogóle zastosowane w danej sprawie. B. Adamiak oraz J. Borkowski uważają, że w przypadku postępowań toczących się w sprawie studentów zastosowanie będą miały m.in. przepisy dotyczące decyzji i ich weryfikacji w trybie wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności<sup>43</sup>.

Przez użyte w art. 207 ust. 1 u.p.s.w. sformułowanie „decyzje podjęte przez organy uczelni” należy zatem rozumieć wszelkie decyzje, w tym te wydane na forum uczelni, które nie mają cechy zewnętrzności. Potwierdzenie tego stanowi wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r.<sup>44</sup> Odnosi się on do nieobowiązującego art. 161 ust. 1 u.s.w., ale z tego względu, że obowiązujący art. 207 ust. 1 u.p.s.w. jest niemalże identyczny z jego treścią, a powołane orzeczenie – nadal aktualne. TK stwierdził, że: „Ustawodawca w ustawie o szkolnictwie wyższym poprzez art. 161 wprowadził zasadę, że do wszelkich »decyzji podjętych przez organy uczelni w indywidualnych sprawach studenckich« stosuje się odpowiednio przepisy kpa<sup>45</sup>. Według TK „nakaz odpowiedniego stosowania kpa należy rozumieć w ten sposób, iż wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie kpa, winny mieć także zastosowanie do adresata »decyzji« rektora, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają<sup>46</sup>”.

Wydaje się, że niektóre sądy również zaczęły odrzucać pogląd, że podział na zewnętrzne i wewnętrzne akty uczelni nie ma zastosowania na gruncie art. 207 ust. 1 u.p.s.w.

Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2010 r.<sup>47</sup>, który został wydany na tle sprawy dotyczącej odmowy zwolnienia z opłat za usługi edukacyjne. Sąd stwierdził w nim, że organy

<sup>43</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32, s. 27.

<sup>44</sup> Sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Sygn. akt II SA/Ol 779/10, CBOSA.

uczelnicy zobowiązane były w postępowaniu „stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”, i uznał, że organy naruszyły jego przepisy, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>48</sup>. Zdaniem sądu naruszenie to polegało na tym, że zawarty w uchwale senatu uczelni przepis, według którego złożenie wniosku o zwolnienie z opłat po wskazanych w tym przepisie terminie skutkuje pozostawieniem tego podania bez rozpoznania, jest niezgodny z przepisami k.p.a., który w art. 64 § 1 i 2 wskazuje inne przesłanki pozostawienia bez rozpoznania. Ponadto według sądu „uznanie, że przedmiotowy wniosek był spóźniony narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów publicznych, zawartą w art. 8 K.p.a. oraz obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a.). Organy administracji nie ustosunkowały się bowiem do wywodów skarżącej dotyczących faktycznej możliwości złożenia wniosku i nie poczyniły żadnych ustaleń w tym zakresie”<sup>49</sup>.

### Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie pogląd, w myśl którego komisje dyscyplinarne w postępowaniu dyscyplinarnym studentów działają na podstawie przepisów u.p.s.w., k.p.k. oraz rozporządzenia MNiSW w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego. K.p.a. nie ma zaś zastosowania do postępowania dyscyplinarnego studentów i doktorantów.

Wątpliwości co do stosowania na gruncie postępowania dyscyplinarnego studentów przepisów k.p.a. pojawiają się w przypadku orzekania przez rektora o zawieszeniu w prawach studenta i to zarówno na podstawie art. 214 ust. 5 u.p.s.w., gdy decyzja podejmowana jest poza trybem postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego, jak i art. 219 ust. 4 u.p.s.w.

Z powyżej przedstawionych rozważań wynika, że w obu przypadkach zawieszenia w prawach studenta mamy do czynienia z decyzją administracyjną podjętą w sprawie indywidualnej i konkretnej. Jednakże fakt zaliczenia tej

---

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

decyzji do zewnętrznych aktów zakładowych nie przesądza o tym, że odpowiednie zastosowanie do niej będą miały przepisy k.p.a. na podstawie art. 207 ust. 1. u.p.s.w. W myśl tego przepisu zaskarżeniu w trybie k.p.a. podlegają wszystkie akty administracyjne bez względu na to, czy wywierają one skutki w sferze wewnętrznej, czy zewnętrznej działania uczelni.

Należy przychylić się do stanowiska sądów oraz przedstawicieli doktryny, którzy potwierdzają tezę, że art. 207 ust. 1 u.p.s.w. nie odnosi się wyłącznie do aktów zewnętrznych szkół wyższych, ale do wszelkich decyzji podejmowanych przez ich organy, oraz że są one zobowiązane do odpowiedniego stosowania zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w k.p.a.

# BIBLIOGRAFIA

*Za zaangażowanie i merytoryczną pomoc podczas opracowywania bibliografii redaktorzy tomu dziękują Panu mgr. Pawłowi Sobotce.*

## WYKAZ LITERATURY

- Adamczuk J., *Postępowanie dyscyplinarne wobec studentów i doktorantów*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lipca 1992 r., sygn. akt III SA 1154/92*, OSP 1994, nr 4.
- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1993, z. 3.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Adamiak B., Borkowski J., *Zakład administracyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32.
- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Adamiak B., *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1981, nr 595, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 16.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1986, nr 955, „Prawo”, t. 156.

- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Antonów K., Koniecki L., *Status prawny doktoranta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2000, nr 2177, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 43.
- Banasiuk J., Sieńczyło-Chlabicz J., *Pojęcie i istota zjawiska autoplagiatu w twórczości naukowej*, PiP 2012, z. 3.
- Barnes J., *Introduction. Reform and Innovation of Administrative Procedure*, [w:] *Transforming Administrative Procedure*, red. idem, Seville 2008.
- Barnes J., *Transforming Administrative Procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Blachnio-Parzych A., *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, PiP 2003, z. 1.
- Błaszczyk M., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 2: *Komentarz do art. 32–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2010.
- Błaś A., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Bleszyński J., *Podstawy prawne i możliwości przeciwdziałania przywłaszczeniu sobie autorstwa cudzej twórczości w pracach dyplomowych*, [w:] *Raport o zasadach poszanowania autorstwa w pracach dyplomowych oraz doktorskich w instytucjach akademickich i naukowych*, red. E. Wosik, Warszawa 2005.
- Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Bogusz M., *Charakter prawny uchwał rady wydziału w przewodzie doktorskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33.
- Bojańczyk A., *Z problematyki konstytucyjnej dopuszczalności niektórych dowodów prywatnych w postępowaniu karnym*, „Palestra” 2004, nr 9–10.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 października 1993 r., sygn. akt I SA 1270/93*, OSP 1994, nr 7–8.
- Borkowski J., *Organizacja zarządzania szkolnictwem wyższym*, Wrocław 1978.
- Borkowski J., *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułów naukowych w zakresie sztuki a kontrola sądu administracyjnego w tych sprawach*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, red. J. Góral et al., Warszawa 2007.
- Brzezicki T., Sobotko P., *Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasada sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014.
- Brzezicki T., *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010.
- Bruzszczak P., *Status prawny eksperta w postępowaniu rekrutacyjnym na studia wyższe*, [w:] *Czy gorsi kandydaci wypierają lepszych podczas rekrutacji na drugi i trzeci stopień studiów?*, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016.
- Buchala K., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995.
- Budnik A., Boratynska K., *According Application of the Provisions of the Code of Administrative Procedure and the Code of Criminal Procedure on the Basis of the Law on Higher Education – Selected Issues*, “Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2012, no. 31.
- Budnik A., *Państwo a szkolnictwo wyższe w Anglii i w Polsce*, praca doktorska niepublikowana, Białystok 2012.
- Celma-Panek J., *Akademickie zwyczaje, ceremoniał, insygnia*, Warszawa 1979.
- Chmaj M., [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Choduń A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone – wybrane zagadnienia teoretyczne*, [w:] A. Choduń, A. Gomulowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznictwo*, Warszawa 2013.
- Choraży K., Kmiecik Z. R., *Zaświadczenia w rozumieniu k.p.a. a inne akty potwierdzające*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemyśl 2000.

- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Cieślak M., *Glosa aprobująca do wyroku SN z dnia 4 października 1973 r., sygn. akt III KR 243/73*, OSPiKA 1974, nr 9.
- Czerwiński W., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., OPS 15/00*, OSP 2001, nr 7–8.
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w szkolnictwie wyższym – zagadnienia wybrane*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Degenhart Ch., *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht*, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg 2012.
- Dobkowski J., *Funkcjonowanie administracji publicznej w warunkach homocracji*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne in statu nascendi. W 20-lecie trudnych początków transformacji ustrojowej i prawnej*, red. T. Jasudowicz, Bydgoszcz 2010.
- Dobkowski J., *Niektóre zagadnienia prawne stopni naukowych*, [w:] *Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. idem, Olsztyn 2006.
- Dolnicki B., *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014.
- Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dudek D., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.

- Dudka K., *Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz zakres stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. 9.
- Dudka K., *Stosowanie przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do nauczycieli akademickich*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. Hoffmański, Warszawa 2010.
- Dyl M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Gajewski S., *Postępowanie w sprawie przyznania środków w ramach programu „Diamantowy Grant”*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego. Continuum*, red. J. Pakuła, Toruń 2015.
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. idem, Warszawa 2007.
- Giętkowski R., *Zawieszenie studenta w jego prawach*, „Administracja: teoria – dydaktyka – praktyka” 2015, nr 2.
- Gostyński Z., [w:] *Kodeks postępowania karnego*, t. 1, red. idem, Warszawa 1998.
- Grajewski J., [w:] J. Grajewski, L.K. Paprzycki, M. Płachta, *Kodeks postępowania karnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–424*, Kraków 2003.
- Grzegorzczak T. H., *Kodeks postępowania karnego*, t. 1: *Artykuły 1–467*, Warszawa 2014.
- Hauser R., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, nr 2724, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 65.
- Homplewicz J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 1987 r., sygn. akt I SA 448/87*, OSP 1988, nr 10.
- Homplewicz J., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82*, OSPiKA 1983, nr 11.
- Homplewicz J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 lutego 1994 r., sygn. akt SA/Wr 2073/93*, OSP 1995, nr 11.



- Homplewicz J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 1986 r., sygn. akt SA/Gd 513/86*, OSPiKA 1988, nr 4.
- Homplewicz J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 czerwca 1982 r., sygn. akt II SA 532/82*, OSPiKA 1983, nr 1.
- Iserzon E., [w:] E. Iserzon, S. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, PiP 1965, z. 11.
- Izdebski H., [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., „Publikacja” i „dzieło opublikowane” w przepisach dotyczących stopni naukowych i tytułu naukowego. *Przyczynnik do praktyki wykładni przepisów prawa w warunkach braku poprawności legislacyjnej*, [w:] *Prawo – język – logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Opinia w przedmiocie uwarunkowań ustawowych zawierania przez uczelnie umów ze studentami studiów stacjonarnych i niestacjonarnych*, [online:] <http://tinyurl.com/Izdebski-Opinia> [dostęp: 6.01.2017].
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jakubowski A., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Po 454/10)*, ZNSA 2012, nr 2.
- Jakubowski A., *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, PiP 2011, z. 11.

- Jakubowski A., *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, z. 11.
- Jakubowski A., *Zarys statusu prawnego studiów doktoranckich*, [w:] *Jak instytucje publiczne wspierają doktorantów*, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jaśkowska M., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Jaśkowska M., *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3.
- Kaczkowski W., *Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia dla uczniów i studentów?*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12.
- Kamiński M., *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2.
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.
- Kamiński M., *Mechanizm sądowoadministracyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012.
- Kamiński M., *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10.
- Kamiński M., *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Struktury administracji publicznej: Metody, ogniva, więzi*, red. A. Mezglewski, t. 1, Rzeszów 2016.
- Kamiński M., *Teoretyczny i normatywny model weryfikacji orzeczeń administracyjnych*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.

- Kamiński M., *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 5.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kijowski D. R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.
- Klonowski K., *Nabycie statusu studenta szkoły wyższej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8.
- Kmieciak Z., *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 45/00*, OSP 2002, nr 2.
- Kmieciak Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, PiP 2015, z. 5.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym*, PiP 1994, z. 10.
- Kmieciak Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwolanie czy remonstracja?)*, PiP 2008, z. 3.
- Kmieciak Z., *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, ZNSA 2015, z. 2.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z. R., *Decyzje administracyjne organów szkół wyższych wydawane w sprawach studenckich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. 14.
- Kmieciak Z. R., *Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 45/00*, PiP 2002, z. 10.
- Kmieciak Z. R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowo-administracyjne*, Kraków 2000.
- Kmieciak Z. R., *Prawo studenta do sądu a autonomia szkół wyższych*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 3.

- Krajnik Sz., *Stosowanie przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, red. J. Pakuła, Toruń 2012.
- Kubiak M., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Kucharski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99*, OSP 2002, nr 5.
- Leszczyński L., *Interpretacyjna rola kryteriów otwartych i innych decyzji stosowania prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4: *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4: *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 129–130.
- Lisiakiewicz L., *O normie i stosunku prawnym karno-materiałnym oraz o normie i stosunku prawnym karno-procesowym*, [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 19, „Prawo”, t. 12.
- Łabuda G., Razowski T., *Glosa do postanowienia SA we Wrocławiu z dnia 16 maja 2002 r., sygn. akt II AKo 245/02*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 3.
- Łaszczycza G., [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Łaszczycza G., [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010.

- Łętowski J., *Ambicje przed sądem. O orzecznictwie sądowym w sprawach stopni naukowych*, [w:] *Gospodarka – administracja – samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Markiewicz R., *Ochrona prac naukowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wynałazczości i Ochrony Własności Intelektualnej” 1990, z. 55.
- Martysz Cz., [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010.
- Martysz Cz., [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Matan A., [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011.
- Mincer-Jaśkowska M., *Glosa do wyroku NSA z 4 lipca 1994 r., sygn. akt II SA 558/94*, „Przełąd Sądowy” 1995, nr 11–12.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Naczelnny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności Sądów Administracyjnych w 2005 roku*, Warszawa 2006.
- Niewiadomski Z., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. idem, Warszawa 2011.
- Nitecki S., *Nauka administracji*, Bielsko-Biała 2005.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nitecki S., *Rodzaje świadczeń przysługujących osobom starszym w systemie pomocy społecznej*, [w:] *Prawne aspekty starości*, red. A. Wilk, M. Gołowkin-Hudała, Warszawa 2014.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3.
- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Nowak M., *Prawda obiektywna i swobodna ocena dowodów*, „Administracja i Prawo” 2011, nr 8.
- Ochendowski E., *Formy działania zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra M. Zimmermanna*, red. T. Cyprian, Warszawa–Poznań 1973, „Prace Komisji Nauk Społecznych – Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk”, t. 16, z. 2.

- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Ochendowski E., *Zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w szkołach wyższych*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984.
- Orzeszko P., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym – komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Pache E., *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum: zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Versuch einer Modernisierung*, Tübingen 2001.
- Pakuła J., *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów w szkołach wyższych oraz jednostkach naukowych. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem*, Toruń 2013.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej z perspektywy otwartego rządu*, [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górzyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014.
- Pokorny P., *Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach związanych z rekrutacją na studia*, [w:] *Czy gorsi kandydaci wypierają lepszych podczas rekrutacji na drugi i trzeci stopień studiów?*, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016.
- Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Pruszyński J., *Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego*, Wrocław 1983.
- Przedmiot*, [w:] *Słownik poprawnej polszczyzny PWN*, oprac. L. Drabik, E. Sobol, Warszawa 2011.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Pszczyński M., *Administracyjny czy cywilny charakter prawny umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.

- Radzikowski K., *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa” 2004, nr 9.
- Raszewska-Skalecka R., *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, nr 2778, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 68.
- Romańska M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knyśiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Romańska M., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015.
- Rozmaryn S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12.
- Ruffert M., *Rechtmäßigkeit und Rechtswirkungen von Verwaltungsakten*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.-U. Erichsen, D. Ehlers, Berlin–New York 2010.
- Rycko N., *Postępowanie rekrutacyjne na studia doktoranckie*, [w:] *Czy gorsi kandydaci wypierają lepszych podczas rekrutacji na drugi i trzeci stopień studiów?*, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016.
- Rydlewski G., [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udział informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Sagan M., *Rola ministra właściwego do spraw nauki w zapewnieniu jej rozwoju i nadzoru nad nią*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014.
- Schmidt-Salzer J., *Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden. Zum Verhältnis zwischen Verwaltung u. Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Berlin 1968.
- Seidler G., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Sibiga G., [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. idem, Warszawa 2013.
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Sieniuc M., *Charakter prawny decyzji rektora szkoły wyższej w sprawie stwierdzenia nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego*, ZNSA 2014, nr 2.
- Sieniuc M., *Cofnięcie wniosku w sprawie nadania stopnia naukowego a klauzula interesu społecznego w świetle ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*, ZNSA 2014, nr 6.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012.
- Siwik Z., „Odpowiednie” stosowanie przepisów kodeksu karnego w prawie karnym skarbowym, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1987, nr 897, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 23.
- Skąpski M., *Charakter prawny studiów doktoranckich*, PiP 1998, z. 2.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Słownik języka polskiego*, [online:] <http://www.sjp.pwn.pl> [dostęp: 29.02.2016].
- Smolski R., Smolski M., Stadtmüller E. H., *Słownik encyklopedyczny. Edukacja obywatelska*, Wrocław 1999.
- Sobol E., *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2003.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.
- Strzępek K., *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, ZNSA 2010, nr 4.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Szala J., *Rola promotora w przewodzie doktorskim w ujęciu formalnym i pragmatycznym*, [w:] *Praca promotora z doktorantem. Materiały konwersatorium*, red. B. Wojciechowicz, Krynica 1997.
- Szewc A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. G. Jyż, Z. Pławeczki, A. Szewc, Warszawa 2012.
- Szewczyk E., *Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawach stopni naukowych*, ZNSA 2011, nr 5.
- Szpunar A., *Nadużycie prawa podmiotowego*, Kraków 1947.
- Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Śliwiński S., *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948.
- Świątkiewicz J., *Stabilność decyzji administracyjnej*, Warszawa 1981.



- Świda W., *Prawo karne*, Warszawa 1986.
- Świdzki Z., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014.
- Tabaszewski R., *Miejsce i pozycja samorządu doktorantów w społeczności akademickiej*, [w:] *Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. idem, Lublin 2013.
- Tabaszewski R., *Samorząd doktorantów w świetle znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, red. R. Frey, Kielce 2012.
- Tabaszewski R., Sawicki K., *Rada Doktorantów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II i jej funkcjonowanie w świetle ustawy – prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. K. Sawicki, R. Tabaszewski, Lublin 2014.
- Tabaszewski R., *Status doktorantów i kandydatów do tytułu doktora nauk prawnych na przestrzeni wieków*, [w:] *Studenci polscy w XIX i XX wieku. Historia, kultura, język*, red. M. Laszczkowski, K. Lewenstam, Warszawa 2013.
- Tabaszewski R., *Wstęp*, [w:] *Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. idem, Lublin 2013.
- Tarno J. P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.
- Tarno J. P., *Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Tarno J. P., *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, ZNSA 2011, z. 6.
- Telusiewicz P., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 3: P–Ś, Warszawa 2008.
- Ura E., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.

- Ura E., Pieprzny S., *Umowa jako prawna forma działania administracji*, [w:] *Czterdzieści lat kodeksu cywilnego. Materiały z ogólnopolskiego zjazdu cywilistów w Rzeszowie (8–10 października 2004 r.)*, red. M. Sawczuk, Kraków 2006.
- Wajda P., Wiktorowska A., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Wąsek-Wiaderek M., *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003.
- Wiak K., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.
- Wiener C., *La motivation des décisions administratives en droit comparé*, „Revue Internationale de Droit Comparé” 1969, R. 21, nr 4.
- Wierzbowski M., [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski M., *Opinia prawna dotycząca obowiązku podpisywania przez uczelnie wyższe umów ze studentami*, [online:] <http://tinyurl.com/Wierzbowski-Opinia> [dostęp: 6.01.2017].
- Wiktorowska A., [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2015.
- Wolff H. J., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht. Band 1. Ein Studienbuch*, München 1999.
- Woś T., [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Woś T., [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wroński M., *Szczeciński doktorat z prawa*, „Forum Akademickie” 2015, nr 4, [online:] <https://forumakademickie.pl/fa/2015/04/szczecinski-doktorat-z-prawa/> [dostęp: 29.02.2016].
- Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, [w:] *Jerzy Wróblewski. Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015.

- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zaborniak P., [w:] W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009.
- Zaręba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 1998 r., II SA 96/97 i 920/97*, OSP 1999, nr 7–8.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1639/92*, OSP 1995, nr 4.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 czerwca 1997 r., sygn. akt V SA 1512/96*, OSP 1998, nr 2.
- Zimmermann J., *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6.
- Żukowski L., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 499/99*, OSP 2000, nr 12.
- Żurawik A., *Klauzula generalna „dobrych obyczajów” – ujęcie teoretyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 1.

## WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

### Akty prawa unijnego

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.

### Akty prawa krajowego

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich, Dz.U. z 2014 r., poz. 1430.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie statutu NCBiR, Dz.U. z 2010 r. Nr 171, poz. 1153.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów, Dz.U. z 2011 r. Nr 201, poz. 1188.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2014 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach, Dz.U. z 2014 r., poz. 1302.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora, Dz.U. z 2014 r., poz. 1383.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 24 października 2014 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich, Dz.U. z 2016 r., poz. 558.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich, Dz.U. z 2016 r., poz. 558.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 września 2016 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów, Dz.U. z 2016 r., poz. 1554.

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Dz.U. z 2004 r. Nr 134, poz. 1426.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Informatyzacji, Dz.U. z 2004 r. Nr 134, poz. 1431.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki, tekst jedn. Dz.U. z 1956 r. Nr 45, poz. 205.
- Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. z 1973 r. Nr 32, poz. 191.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23.
- Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., poz. 993.
- <sup>U</sup>stawa z dnia 25 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych, Dz.U. z 1985 r. Nr 36, poz. 168.
- Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. zmieniająca ustawę o stopniach naukowych i innych tytułach naukowych, Dz.U. z 1989 r. Nr 34, poz. 183.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1659.
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.
- <sup>U</sup>stawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 924.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz.U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2015 r., poz. 584.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1793.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1114.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1710.
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1553.

- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 620 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 371 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 572.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.
- Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 183.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 249.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2015 r., poz. 658.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1240.
- Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności, Dz.U. z 2015 r., poz. 1767.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, Dz.U. z 2016 r., poz. 64.

- Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 1311.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 18 marca 2011 r., druk nr VI/3391.
- Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.
- Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie powołania Zespołu specjalistycznego do spraw projektów zgłoszonych do programu pod nazwą „Diamentowy Grant”, Dz.Urz. MNiSW z 2015 r., poz. 12.
- Zarządzenie Ministra Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 stycznia 1954 r. w sprawie egzaminów dyplomowych na studiach I stopnia na politechnikach i w szkołach inżynierskich, M.P.1954.A-7.171.





## **WYKAZ ORZECZNICTWA**

### **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

- Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258, LEX nr 44569.
- Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00, OTK 2001, nr 3, s. 48, LEX nr 46860.
- Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50, LEX nr 54910.
- Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62, LEX nr 80205.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103, LEX nr 133746.
- Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 104, LEX nr 165350.
- Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 27, LEX nr 257769.
- Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07, OTK-A 2007, nr 11, poz. 155, LEX nr 321915.
- Wyrok TK z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK-A 2009, z. 7, poz. 113, LEX nr 508373.
- Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39, LEX nr 1133363.
- Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt P 44/10, OTK-A 2013, nr 4, poz. 39, LEX nr 1311514.
- Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r. sygn. akt P 46/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 62, LEX nr 1682732.

### **Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

#### **Uchwały**

- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 listopada 1982 r., sygn. akt III CZP 26/82, OSNC 1983, nr 5–6, poz. 64, OSPiKA 1983, z. 11, poz. 248, LEX nr 2829.

- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 27 września 1983 r., sygn. akt III AZP 3/83, teza: CBOSA, LEX nr 11715.
- Uchwała SN z dnia 21 lipca 1992 r., sygn. akt III CZP 84/92, OSNAPiUS 1993, nr 1–2, poz. 15, LEX nr 3812.
- Uchwała SN z dnia 15 września 1995 r., sygn. akt III CZP 110/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 177, LEX nr 9236.
- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 30 stycznia 2000 r., sygn. akt I KZP 50/00, OSNKW 2000, z. 3–4, poz. 16, LEX nr 45016.
- Uchwała SN z dnia 6 grudnia 2000 r., sygn. akt III CZP 41/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 57, LEX nr 44281.
- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 28/00, OSNP 2001, nr 7, poz. 210, OSP 2001, nr 10, poz. 149, LEX nr 44991.
- Uchwała SN z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt I KZP 6/06, OSNKW 2006, nr 6, poz. 56, LEX nr 180658.

### Wyroki

- Wyrok SN z dnia 25 stycznia 1971 r., sygn. akt IV KR 247/70, OSNKW 1971, nr 7, poz. 117, LEX nr 18263.
- Wyrok SN z dnia 17 września 1971 r., sygn. akt I KR 120/71, OSNPG 1971, nr 12, poz. 242, LEX nr 1408548.
- Wyrok SN z dnia 4 października 1973 r., sygn. akt III KR 243/73, OSNKW 1974, nr 2, poz. 33, LEX nr 18711.
- Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1974 r., sygn. akt I KRN 2/74, OSNKW 1974, nr 7–8, poz. 142, LEX nr 18815.
- Wyrok SN z dnia 19 grudnia 1974 r., sygn. akt II KR 239/74, LEX nr 21652.
- Wyrok SN z dnia 15 maja 1978 r., sygn. akt I KR 91/78, OSNKW 1978, nr 11, poz. 135, LEX nr 19460.
- Wyrok SN z dnia 26 maja 1983 r., sygn. akt II KR 108/83, OSNPG 1983, nr 10, poz. 109, LEX nr 17502.
- Wyrok SN z dnia 20 czerwca 1989 r., sygn. akt IV KR 118/89, OSNPG 1990, nr 2, poz. 21, LEX nr 18004.

Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 1996 r., sygn. akt III ARN 86/95, OSNAPiUS 1996, nr 21, poz. 315, CBOSA, LEX nr 25242.

Wyrok SN z dnia 26 września 2002 r., sygn. akt III CKN 466/00, LEX nr 74408.

Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. akt II KK 144/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 326, LEX nr 444799.

Wyrok SN z dnia 28 marca 2008 r., sygn. akt III KK 484/07, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 6, poz. 31, LEX nr 370249.

Wyrok SN z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SK 6/11, OSNP 2012, nr 17–18, poz. 230, LEX nr 1217306.

### **Postanowienia**

Postanowienie SN z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 45/00, OSP 2002, nr 2, poz. 28, OSNP 2001, nr 17, poz. 525, CBOSA, LEX nr 48415.

Postanowienie SN z dnia 23 maja 2002 r., sygn. akt V KKN 426/00, OSNKW 2002, nr 9–10, poz. 81, LEX nr 53330.

Postanowienie składu 7 sędziów SN z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW 2006, nr 898, poz. 89, LEX nr 196396.

### **Orzecznictwo sądów powszechnych**

Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt VI ACA 654/08, LEX nr 1164711.

Wyrok SO w Kielcach z dnia 26 czerwca 2013 r., LEX nr 1717375.

Wyrok SO w Nowym Sączu z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt III Ca 752/13, LEX nr 1716537.

Wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt VIII C 873/13, LEX nr 1910679.

### **Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego**

#### **Uchwały**

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt OPS 15/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 98, OSP 2001, nr 7–8, poz. 105, CBOSA, LEX nr 46825.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt OPS 5/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 9, CBOSA, LEX nr 82226.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt OPS 6/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 10, CBOSA, LEX nr 81335.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37, OSP 2015, nr 3, poz. 26, CBOSA, LEX nr 1399808.

### Wyroki

Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1982 r., sygn. akt II SA 532/82, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20, LEX nr 9689.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1983 r., sygn. akt II SA 163/82, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1985, nr 3, teza: CBOSA, LEX nr 1689138.

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1984 r., sygn. akt I SA 86/84, ONSA 1984, nr 1, poz. 59, CBOSA, LEX nr 9790.

Wyrok NSA z dnia 20 września 1984 r., sygn. akt II SA 1184/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 78, CBOSA, LEX nr 11405.

Wyrok NSA/OZ w Gdańsku z dnia 19 grudnia 1985 r., sygn. akt SA/Gd 577/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 39, „Gazeta Prawnicza” 1986, nr 15, CBOSA, LEX nr 9861.

Wyrok NSA z dnia 25 września 1986 r., sygn. akt SA/Gd 513/86, OSPiKA 1988, nr 4, poz. 88, tezy: CBOSA, LEX nr 10727.

Wyrok NSA/OZ we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 1987 r., sygn. akt SA/Wr 227/87, OSP 1990, nr 11–12, poz. 395, CBOSA, LEX nr 10755.

Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., sygn. akt I SA 1636/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 176, CBOSA, LEX nr 10666.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1625/94, „Wokanda” 1995, nr 8, CBOSA, LEX nr 24040.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II SA 676/95, ONSA 1997, z. 2, poz. 63, LEX nr 29253.

Wyrok NSA z dnia 17 lipca 1998 r., sygn. akt III SA 396/97, LEX nr 35489.

- Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. akt I SA 661/98, niepubl.
- Wyrok NSA z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 827/97, LEX nr 48154.
- Wyrok NSA/OZ we Wrocławiu z dnia 28 września 1999 r., sygn. akt I SA/Wr 926/98, OSP 2000, nr 5, poz. 83, CBOSA, LEX nr 39808.
- Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. akt I SA 625/99, CBOSA, PiP 2002, z. 2, LEX nr 46276.
- Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA 841/99, OSP 2002, nr 5, poz. 71, CBOSA, LEX nr 46272.
- Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., sygn. akt I SA 2521/00, CBOSA, LEX nr 54756.
- Wyrok NSA/OZ w Krakowie z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 1581/01, CBOSA, LEX nr 682071.
- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt I SA 106/02, LEX nr 137851.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA 812/03, CBOSA, LEX nr 708937.
- Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, CBOSA, LEX nr 209495.
- Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 847/05, CBOSA, LEX nr 1264952.
- Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 1364/05, CBOSA, LEX nr 209495.
- Wyrok NSA z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 111/06, CBOSA, LEX nr 2589285.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, CBOSA, LEX nr 236545.
- Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 646/06, CBOSA, LEX nr 213865.
- Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 1537/06, CBOSA, LEX nr 507083.
- Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1661/06, CBOSA, LEX nr 337127.
- Wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 123/07, CBOSA, LEX nr 346375.

Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1187/07, CBOSA, LEX nr 364667.

Wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1101/07, CBOSA, LEX nr 420145.

Wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 659/07, CBOSA, LEX nr 417023.

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1590/07, CBOSA, LEX nr 456251.

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1591/07, CBOSA, LEX nr 456253.

Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, CBOSA, LEX nr 506434.

Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 212/08, CBOSA, LEX nr 505357.

Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 539/08, CBOSA, LEX nr 522519.

Wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1355/08, CBOSA, LEX nr 529846.

Wyrok NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OSK 500/09, CBOSA, LEX nr 571040.

Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 902/09, CBOSA, LEX nr 579218.

Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1325/09, CBOSA, LEX nr 591238.

Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1421/09, CBOSA, LEX nr 595134.

Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1107/09, CBOSA, LEX nr 594895.

Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1226/09, CBOSA, LEX nr 594971.

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 420/10, CBOSA, LEX nr 595372.

- Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 704/10, CBOSA, LEX nr 672927.
- Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1134/09, CBOSA, LEX nr 597140.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. akt II FSK 516/09, CBOSA, LEX nr 610310.
- Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 787/10, CBOSA, LEX nr 737510.
- Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 673/10, CBOSA, LEX nr 612172.
- Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1035/10, CBOSA, LEX nr 744914.
- Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1614/10, CBOSA, LEX nr 745104.
- Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1855/10, CBOSA, LEX nr 951998.
- Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11, CBOSA, LEX nr 1080919.
- Wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 249/11, CBOSA, LEX nr 1081009.
- Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 391/11, CBOSA, LEX nr 1082747.
- Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 683/11, CBOSA, LEX nr 1082799.
- Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 750/11, CBOSA, LEX nr 1082803.
- Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1521/10, CBO-SA, LEX nr 065192.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1304/11, CBO-SA, LEX nr 1069584.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1573/10, CBOSA, LEX nr 852656.



- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2028/11, CBOSA, LEX nr 1145082.
- Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2052/11, CBOSA, LEX nr 1122881.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2277/11, CBOSA, LEX nr 1136673.
- Wyrok NSA z dnia 2 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2463/10, CBOSA, LEX nr 1145603.
- Wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 394/11, CBOSA, LEX nr 1264790.
- Wyrok NSA z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12, CBOSA, LEX nr 1264785.
- Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 383/12, CBOSA, LEX nr 1215518.
- Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 1854/12, CBOSA, LEX nr 1291360.
- Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1783/12, CBOSA, LEX nr 1291811.
- Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1630/11, CBOSA, LEX nr 1109517.
- Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2301/12, CBOSA, LEX nr 1298312.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2199/11, CBOSA, LEX nr 1358374.
- Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2913/12, CBOSA, LEX nr 1311067.
- Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 82/13, CBOSA, LEX nr 1310288.
- Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 81/13, CBOSA, LEX nr 1336417.
- Wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 312/13, CBOSA, LEX nr 1339636.

- Wyrok NSA z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1377/13, CBOSA, LEX nr 1391698.
- Wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1604/13, CBO-SA, LEX nr 1517990.
- Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2723/13, CBOSA, LEX nr 1449903.
- Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2234/12, CBOSA, LEX nr 1569034.
- Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1882/12, CBOSA, LEX nr 1495121.
- Wyrok NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2075/12, CBOSA, LEX nr 1495156.
- Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2748/13, CBOSA, LEX nr 1518019.
- Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 969/14, CBOSA, LEX nr 1496215.
- Wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II GSK 1360/14, ONSA-iWSA 2015, z. 6, poz. 114, CBOSA, LEX nr 1769676.
- Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1831/14, CBOSA, LEX nr 1590996.
- Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1774/14, „Gazeta Prawna” 2014, nr 245, s. 8, CBOSA, LEX nr 1554305.
- Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1459/13, CBOSA, LEX nr 1595973.
- Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1200/13, CBOSA, LEX nr 1646229.
- Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1942/13, CBOSA, LEX nr 1637117.
- Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 2009/13, CBOSA, LEX nr 1748259.
- Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1614/14, CBOSA, LEX nr 1640385.

Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 2718/14, CBOSA, LEX nr 1640398.

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2693/14, CBOSA, LEX nr 1773679.

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 738/15, CBOSA, LEX nr 1783391.

Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2173/15, CBOSA, LEX nr 1989880.

Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1383/15. CBOSA, LEX nr 1989833.

Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 3355/15, CBOSA, LEX nr 2082620.

Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3378/15, CBOSA, LEX nr 2106479.

### **Postanowienia**

Postanowienie NSA z dnia 4 marca 1981 r., sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15, LEX nr 9607.

Postanowienie NSA/OZ we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 1984 r., sygn. akt SA/Wr 357/84, PiP 1985, z. 5, tezy: CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 1987 r., sygn. akt I SA 448/87, OSPi-KA 1988, nr 10, poz. 223, teza: CBOSA, LEX nr 10736.

Postanowienie NSA/OZ w Krakowie z dnia 12 czerwca 1990 r., sygn. akt SA/Kr 368/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 48, CBOSA, LEX nr 10146.

Postanowienie NSA/OZ w Poznaniu z dnia 12 czerwca 1992 r., sygn. akt SAB/Po 41/91, OSP 1994, nr 4, poz. 69, CBOSA, LEX nr 10816.

Postanowienie NSA/OZ we Wrocławiu z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 499/99, OSP 2000, nr 12, poz. 182, CBOSA, LEX nr 44069.

Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 774/10, CBOSA, LEX nr 647925.

Postanowienie NSA z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 2204/11, CBOSA, LEX nr 1149319.

Postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1583/12, CBOSA, LEX nr 1282161.

Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 1824/13, CBOSA, LEX nr 1440511.

Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 9/13, CBOSA, LEX nr 1452776.

Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 74/15, CBOSA, LEX nr 1628652.

Postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OZ 667/15, CBOSA, LEX nr 1784334.

### **Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**

#### **Wyroki**

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 320/08, ZNSA 2009, nr 1, poz. 125; CBOSA, LEX nr 479567.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 603/09, CBOSA, LEX nr 554968.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt II SAB/Bd 55/06, CBOSA, LEX nr 213867.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 49/08, CBOSA, LEX nr 554814.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 867/08, CBOSA, LEX nr 529886.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 989/08, CBOSA, LEX nr 535923.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 283/12, CBOSA, LEX nr 1305918.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 481/12, CBOSA, LEX nr 1248561.

- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1597/13, CBOSA, LEX nr 1457916.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1589/13, CBOSA, LEX nr 1525414.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 408/07, CBOSA, LEX nr 322465.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 166/10, CBOSA, LEX nr 598815.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 364/11, CBOSA, LEX nr 1153899.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II SAB/Gd 40/12, CBOSA, LEX nr 1253986.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2012 r., sygn. akt II SAB/Gd 45/12, CBOSA, LEX nr 1253988.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 1001/14, CBOSA, LEX nr 1649965 (nieprawomocny).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 615/15, CBOSA, LEX nr 2120684.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 16/08, CBOSA, LEX nr 565689.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SAB/Gl 112/13, CBOSA, LEX nr 1647736.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 437/14, CBOSA, LEX nr 1644865.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 309/08, CBOSA, LEX nr 496646.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 1351/10, CBOSA, LEX nr 994617.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 1118/11, CBOSA, LEX nr 1348199 (nieprawomocny).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 661/12, CBOSA, LEX nr 1274784.

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 299/13, CBOSA, LEX nr 1429934.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 678/13, CBOSA, LEX nr 1343041.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 218/14, CBOSA, LEX nr 1547561.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1780/14, CBOSA, LEX nr 1660205.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1550/14, CBOSA, LEX nr 2036065.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 255/15, LEX nr 1939544.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 79/11, CBOSA, LEX nr 1132733.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 49/11, CBOSA, LEX nr 1087579.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt III SA/Lu 298/12, CBOSA, LEX nr 1229074.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 104/13, CBOSA, LEX nr 1326337.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Lu 693/13, CBOSA, LEX nr 1502634.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 231/10, CBOSA, LEX nr 758106.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Łd 1042/11, CBOSA, LEX nr 1154685.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 1157/11, CBOSA, LEX nr 1121717.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2012 r., sygn. akt II SAB/Łd 83/12, CBOSA, LEX nr 1613506.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 454/12, CBOSA, LEX nr 1232000.

- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1294/13, CBOSA, LEX nr 1523014.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 247/14, CBOSA, LEX nr 1532024.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 sierpnia 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 488/14, CBOSA, LEX nr 1502821.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1012/14, CBOSA, LEX nr 1793228.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 335/15, CBOSA, LEX nr 1748607.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 1181/15, CBOSA, LEX nr 2012461.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/OI 961/09, CBOSA, LEX nr 564885.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/OI 770/08, CBOSA, LEX nr 469916.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2009 r., sygn. akt II SAB/OI 41/12, CBOSA, LEX nr 1254056.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt II SAB/OI 48/09, CBOSA, LEX nr 555539.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/OI 891/09, CBOSA, LEX nr 969443.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/OI 779/10, CBOSA, LEX nr 754063.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 203/13, CBOSA, LEX nr 1316821.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt II SAB/OI 89/13, CBOSA, LEX nr 1382710.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 35/12, CBOSA, LEX nr 1145980.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 103/14, CBOSA, LEX nr 1805768.

- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 105/14, CBOSA, LEX nr 1648038.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/OI 108/14, CBOSA, LEX nr 1573068.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 150/09, CBOSA, LEX nr 553148.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 942/09, CBOSA, LEX nr 620112.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Op 12/10, CBOSA, LEX nr 756133.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Op 12/10, CBOSA, LEX nr 756133.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 276/15, CBOSA, LEX nr 1932739.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Op 172/16, CBOSA, LEX nr 2086466.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 210/10, CBOSA, LEX nr 675154.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II SA/Po 454/10, CBOSA, LEX nr 754426.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1039/12, CBOSA, LEX nr 1287174.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 201/13, CBOSA, LEX nr 1346140.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Po 63/13, CBOSA, LEX nr 1362063.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 410/13, CBOSA, LEX nr 1382954.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt II SA/Po 311/13, CBOSA, LEX nr 1414057.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 658/13, CBOSA, LEX nr 1417657.



- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Po 944/13, CBOSA, LEX nr 1458120.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 4/14, CBOSA, LEX nr 1493183.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II SA/Sz 349/07, CBOSA, LEX nr 418999.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1026/12, CBOSA, LEX nr 1241386.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 149/13, CBOSA, LEX nr 1303597.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt I SA 2738/03, CBOSA, LEX nr 708674.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1401/04, CBOSA, LEX nr 183623.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 595/05, CBOSA, LEX nr 189785.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 520/06, CBOSA, LEX nr 922743.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1657/06, CBOSA, LEX nr 320565.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1909/06, CBOSA, LEX nr 315065.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 325/07, CBOSA, LEX nr 352749 (nieprawomocny).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1284/07, LEX nr 420671.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1301/07, CBOSA, LEX nr 458210.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1/08, CBOSA, LEX nr 510281.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 596/08, CBOSA, LEX nr 566533.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 133/08, CBOSA, LEX nr 566530.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1649/08, CBOSA, LEX nr 545155.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 184/09, CBOSA, LEX nr 565856.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 346/10, CBOSA, LEX nr 785820.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 106/10, CBOSA, LEX nr 599500.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 351/10, LEX nr 750792, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1282/10, CBOSA, LEX nr 750632.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 28/11, CBOSA, LEX nr 993960.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 584/11, CBOSA, LEX nr 1155973.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 40/11, CBOSA, LEX nr 993985.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1334/11, CBOSA, LEX nr 1086819.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1230/11, CBOSA, LEX nr 1132474.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1565/11, CBOSA, LEX nr 1137289.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 317/12, CBOSA, LEX nr 1260352.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 635/12, CBOSA, LEX nr 1260492.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 232/12, CBOSA, LEX nr 1254129.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 673/12, CBOSA, LEX nr 1249149.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1146/12, CBOSA, LEX nr 1241544.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1068/12, CBOSA, LEX nr 1249025.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 756/12, CBOSA, LEX nr 1274907.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 2937/12, CBOSA, LEX nr 1514041.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 881/13, CBOSA, LEX nr 1608596.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 1013/13, CBOSA, LEX nr 141130.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 483/13, CBOSA, LEX nr 1575747.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 311/13, CBOSA, LEX nr 1575736.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt V SAB/Wa 4/14, CBOSA, LEX nr 1442762.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2385/13, CBOSA, LEX nr 1485977.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 839/13, CBOSA, LEX nr 1468443.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2354/13, CBOSA, LEX nr 1447590.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2313/13, CBOSA, LEX nr 1476873.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2240/13, CBOSA, LEX nr 1596504.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1883/14, CBOSA, LEX nr 1746084.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1247/14, CBOSA, LEX nr 1817043.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 2430/14, CBOSA, LEX nr 1817263.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 515/15, CBOSA, LEX nr 1768469.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 2052/14, CBOSA, LEX nr 1756310.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 45/15, CBOSA, LEX nr 1787915.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 listopada 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1704/15, CBOSA, LEX nr 2030869.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt IV SAB/Wr 4/09, CBOSA, LEX nr 547804.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt IV SAB/Wr 83/12, CBOSA, LEX nr 1249973.

### **Postanowienia**

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SAB/Łd 33/10, CBOSA, LEX nr 773910.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II SAB/Łd 41/10, CBOSA, LEX nr 791871.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt II SAB/Łd 66/10, CBOSA, LEX nr 773931.

Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 26/10, CBOSA, LEX nr 665968.

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 614/14, CBOSA, LEX nr 1510470 (nieprawomocne).

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 14 października 2016 r., sygn. akt II SAB/Po 46/16, CBOSA, LEX nr 2181398.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt V SAB/Wa 26/12, CBOSA, LEX nr 1256529 (nieprawomocne).

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt V SAB/Wa 19/13, CBOSA, LEX nr 1440989 (nieprawomocne).

Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 269/16, CBOSA, LEX nr 2145723.

### **Pozostałe źródła**

Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 grudnia 2014 r. o zmianie zasad finansowania programu „Diamentowy Grant”, M.P. z 2014 r., poz. 1216.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Obwieszczenie nr 6/2015 Senatu Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 28 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu studiów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, [online:] <http://tinyurl.com/Regulamin-UAM> [dostęp: 27.11.2016].

Obwieszczenie Rady Miasta Gniezna z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały dotyczącej pomocy materialnej przyznawanej uzdolnionym studentom i doktorantom uczelni wyższych działających na terenie miasta Gniezna oraz zasad ich przyznawania, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2013 r., poz. 2901 z późn. zm.

Odpowiedź z MNiSW z dnia 7 maja 2015 r. od Macieja Kassnera, specjalisty w Departamencie Szkolnictwa Wyższego i Kontroli na pismo Przewodniczącego Rady Doktorantów KUL Roberta Tabaszewskiego ws. ustalenia terminu ukończenia studiów doktoranckich z dnia 24 kwietnia 2015 r.

Procedura przeprowadzania przewodu doktorskiego na Wydziale Rolniczo-Ekonomicznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Krakowie przyjęta uchwałą Rady Wydziału z dnia 10 grudnia 2014 r.

- Regulamin Dziennych Studiów Doktoranckich przy Instytucie Farmakologii Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, który wszedł w życie z dniem 29 listopada 2011 r.
- Regulamin przyznawania pomocy materialnej studentom i doktorantom Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 27 czerwca 2013 r. z późn. zm., [online:] [http://bip.kul.lublin.pl/regulamin-przyznawania-pomocy-materialnej-studentom-i-doktorantom,art\\_45329.html](http://bip.kul.lublin.pl/regulamin-przyznawania-pomocy-materialnej-studentom-i-doktorantom,art_45329.html) [dostęp: 8.12.2016].
- Regulamin studiów doktoranckich na Politechnice Gdańskiej zatwierdzony uchwałą Senatu Politechniki Gdańskiej z dnia 17 kwietnia 2013 r. nr 81/2013/XXIII w sprawie uchwalenia regulaminu studiów doktoranckich na Politechnice Gdańskiej.
- Regulamin studiów doktoranckich na Uniwersytecie Jagiellońskim zatwierdzony uchwałą nr 35/III/2012 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 28 marca 2012 r.
- Regulamin studiów doktoranckich przyjęty uchwałą Senatu AWF Katowice nr AR001-2-IV/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 r.
- Regulamin studiów wyższych w Politechnice Wrocławskiej, [online:] <http://tinyurl.com/Regulamin-PWR> [dostęp: 27.11.2016].
- Regulamin studiów: jednolitych studiów magisterskich, studiów pierwszego stopnia oraz studiów drugiego stopnia w Akademii Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie uchwalony przez Senat Akademii Sztuk Pięknych im. Jana Matejki w Krakowie uchwałami nr 27/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r., nr 8/2013 z dnia 23 kwietnia 2013 r., nr 20/2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r. oraz nr 30/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. (tekst jednolity w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2015 r.), [on-line:] <http://tinyurl.com/Regulamin-ASP> [dostęp: 27.11.2016].
- Regulamin stypendium dla najlepszych doktorantów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wprowadzony zarządzeniem nr 283/2010/2011 Rektora Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 28 września 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania stypendium dla najlepszych doktorantów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, z późn. zm.

- Regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach stanowiący załącznik do zarządzenia Rektora UPH nr 67 z dnia 1 września 2014 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów.
- Regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej uczestnikom studiów doktoranckich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie stanowiący załącznik do zarządzenia nr 74/2014 Rektora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 września 2014 r. w sprawie regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej uczestnikom studiów doktoranckich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Uchwała nr 30/2014 Senatu Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały nr 13/12 w sprawie kryteriów oceny dorobku naukowego uprawniającego do wszczęcia i przeprowadzenia postępowań o nadanie stopni i tytułu naukowego.
- Uchwała nr 351 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Studiów na Uniwersytecie Warszawskim, [online:] <http://tinyurl.com/htb3tl9> [dostęp: 27.11.2016].
- Uchwała nr 45/IV/2015 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie: Regulaminu studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich w Uniwersytecie Jagiellońskim, [online:] <http://tinyurl.com/Regulamin-UJ> [dostęp: 27.11.2016].
- Uchwała nr 84/VIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie zasad udzielania pomocy materialnej w formie stypendiów naukowych dla wybitnie uzdolnionych studentów oraz uczestników studiów doktoranckich zamieszkujących na terenie Gminy Lublin, Dz.Urz. Woj. Lub. z 2011 r. Nr 71, poz. 1379 z późn. zm.

- Uchwała nr CCCLXXXIX/2015 Senatu Uniwersytetu Medycznego w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu studiów w Uniwersytecie Medycznym w Lublinie, [online:] <http://tinyurl.com/Regulamin-UML> [dostęp: 27.11.2016].
- Uchwała nr VII/43/2011 z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przyznawania i realizacji stypendiów socjalnych dla studentów z terenu gminy Sulejów, Dz.Urz. Woj. Łódzk. z 2011 r. Nr 186, poz. 1896.
- Uchwała nr XI/117/2011 Rady Miejskiej w Kruszwicy z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia zasad przyznawania pomocy materialnej studentom, Dz.Urz. Woj. Kujaw.-Pom. z 2011 r. Nr 250, poz. 2380.
- Uchwała nr XI/180/15 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania przez województwo małopolskie stypendiów uczniom i studentom oraz uchylenia uchwały nr XLVII/748/10 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania pomocy stypendialnej uczniom i studentom w ramach realizowanego przez województwo małopolskie Programu Promocji Zdolnej Młodzieży zmieniona uchwałą nr XXXVII/617/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 20 maja 2013 r., Dz.Urz. Woj. Małop. z 2015 r., poz. 4526.
- Uchwała nr XII/185/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 27 listopada 2015 r., w sprawie pomocy materialnej przyznawanej w formie stypendiów studentom zamieszkałym w województwie lubelskim, Dz.Urz. Woj. Lub. z 2015 r., poz. 5205.
- Uchwała nr XLVI/599/14 Rady Miasta Pily z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie zasad udzielania pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, Dz.Urz. Woj. Wielk. z 2014 r., poz. 3922.
- Uchwała nr XV/350/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania stypendiów naukowych Miasta Łodzi dla studentów i doktorantów szkół wyższych z terenu Miasta Łodzi, Dz.Urz. Woj. Łódz. z 2015 r., poz. 3463.



- Uchwała nr XXIII – 25.3/15 Senatu Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie regulaminu studiów, [online:] <http://tinyurl.com/Regulamin-UMCS> [dostęp: 27.11.2016].
- Uchwała nr XXXIX/268/2010 Rady Gminy Michałowice z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów im. Jana Pawła II studentom szkół wyższych, Dz.Urz. Woj. Mazow. z 2010 r. Nr 129, poz. 2923.
- Uchwała Rady NCN nr 3/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia regulaminu działania Rady NCN.
- Uchwała Rady NCN nr 90/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów doktorskich.
- Uchwała Rady Wydziału Mechanicznego Akademii Morskiej w Gdyni z dnia 19 września 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania przewodów doktorskich na Wydziale Mechanicznym Akademii Morskiej w Gdyni.
- Załącznik do uchwały nr 331 Senatu Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 23 września 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu studiów doktoranckich w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach.
- Załącznik do uchwały nr 497 Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu studiów doktoranckich Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Załącznik do uchwały nr 63 – 2012/2013 Senatu SGGW z dnia 22 kwietnia 2013 r.
- Załącznik nr 1 do uchwały nr 4 Rady Wydziału Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego w Warszawie z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie regulaminu postępowania w przewodach doktorskich w Wydziale Rehabilitacji Akademii Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

---

Załącznik nr 2 do regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla doktorantów Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 107/2013/2014 Rektora UKW z dnia 24 września 2014 r.

Zarządzenie nr 49/2015 Dyrektora Narodowego Centrum Nauki z dnia 18 września 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sporządzania ocen wniosków przez Zespoły Ekspertów, [online:] <http://tinyurl.com/NCN-Zespoly> [dostęp: 27.11.2016].

Monografia *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki* stanowi pierwszą w polskiej literaturze naukowej **próbę kompleksowej analizy zagadnień związanych z postępowaniami administracyjnymi oraz stosowaniem kodeksu postępowania administracyjnego w sektorze szkolnictwa wyższego i nauki**. Publikacja obejmuje teksty dotyczące teoretycznych i praktycznych aspektów m.in. nadzoru nad instytucjami szkolnictwa wyższego, postępowań o przyznanie środków na badania naukowe, procedur w sprawie nadania stopni i tytułu naukowego, postępowań dyscyplinarnych wobec nauczycieli akademickich oraz studentów i doktorantów, procesu kształcenia oraz dyplomowania i szeroko rozumianych spraw studenckich i doktoranckich.

**Oprócz walorów naukowych niniejsza pozycja może stanowić użyteczny zbiór wskazówek dotyczących interpretacji i stosowania przepisów obowiązujących w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki.**

z recenzji:

*Przedłożone do recenzji dzieło stanowi próbę usystematyzowania zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w szkolnictwie wyższym, próbę – należy od razu podkreślić – bardzo udaną. (...) Dostrzegając znaczące problemy praktyczne oraz szerokie spektrum zagadnień teoretycznoprawnych związanych ze stosowaniem procedury administracyjnej na różnych polach związanych czy to ze sprawami awansowymi czy studenckimi, a także na innych polach. Za wielką zaletę dzieła uważam jego walor praktyczny, determinujący możliwość aplikacji proponowanych przez Autorów rozwiązań do prawodawstwa i – zwłaszcza praktyki stosowania odnośnych norm przez organy administracji publicznej i uczelnie.*

dr hab. Anna Haładyj

**SPECYFIKA POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH  
W SPRAWACH Z ZAKRESU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI**

RED. J. P. TARNO, A. SZOT, P. POKORNY

LUBLIN 2016

ISBN 978-83-944180-0-7

WYDAWNICTWO: