

**Mateusz Chrzanowski (Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie), Karol Dąbrowski (Pracownia Badań nad Samorządami)**

### **Bezczynność organów szkoły wyższej**

tekst opublikowany w: *Bezczynność organów szkoły wyższej [w:] Kontrola działania oraz beczynności administracji publicznej. Wybrane zagadnienia*, red. Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk, C.P.H. M&M, Lublin 2013, ISBN: 978-83-62970-07-0, s. 177 – 184.

opracowany do wersji on line, uzupełniony o korektę w stosunku do wersji papierowej przez Karola Dąbrowskiego 29 marca 2013 roku, na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0)

Bezczynność organu administracji publicznej wielokrotnie była przedmiotem analizy ze strony przedstawicieli nauki prawa. W niniejszym artykule autorzy pragną zająć się wycinkiem tego zagadnienia, w odniesieniu do szkoły wyższej. Autorzy bazują na przepisach ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku - Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>1</sup> z zastrzeżeniem, iż do wielu postanowień nowelizacji z dnia 18 marca 2011 roku<sup>2</sup> odnoszą się krytycznie. Mimo początkowego zamysłu zrezygnowano z analizowania "krok po kroku" przepisów prawa o szkolnictwie wyższym pod kątem tych momentów, w których można mieć do czynienia z beczynnością, a co za tym idzie proponowania (również *de lege ferenda*) konkretnych rozwiązań normatywnych i wskazywania obecnie istniejących instrumentów nadzorczych (głównie ze strony ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego). Taka analiza przekroczyłaby rozmiary tekstu, a zasługuje na osobne omówienie, ze wskazaniem między innymi na beczynność uczelni jako instytucji (np. nieprowadzenia badań naukowych), beczynność organów wieloosobowych (np. senatu), jednoosobowych (np. dziekana), czy innych podmiotów (np. samorządu studenckiego, komisji stypendialnej).

Na wstępie należy poczynić kilka uwag wyjaśniających. Autorzy traktują szkołę wyższą jako zakład administracyjny a organy szkoły wyższej jako organy administracji publicznej, które w swym działaniu są obowiązane do przestrzegania Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (k.p.a.)<sup>3</sup>. Tym samym nie ograniczają stosowania k.p.a. tylko do przypadków wymienionych wprost w odesłaniach z art. 48a ust. 6 (wyłączenie członka lub eksperta Polskiej Komisji Akredytacyjnej); art. 191a ust. 6 (dyplom

<sup>1</sup> Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. 2011 Nr 84, poz. 455.

<sup>3</sup> Dz.U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.

uzyskany za granicą); art. 207 (decyzje o przyjęciu na studia i przyznaniu świadczeń z zakresu pomocy materialnej)<sup>4</sup>. Sama konstrukcja odesłań w prawie o szkolnictwie wyższym także zasługiwałaby na osobne omówienie, gdyż może wydawać się zbyt skomplikowana.

Uczelnia wyższa jest zakładem administracyjnym, czyli jednostką organizacyjną niebędącą organem administracji rządowej ani samorządowej, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>5</sup>.

Orzecznictwo administracyjne odróżnia zarazem decyzje organów uczelni od decyzji organów administracji, akty wewnętrzne i zewnętrzne. Jednak zdaniem autorów granica zakreślona przez judykaturę nie jest ścisła i może budzić wątpliwości. Może bowiem zagrażać kazuistyką i arbitralnością w kwalifikowaniu decyzji organów uczelnianych. Przykładem będzie odmówienie przez NSA przymiotu decyzji administracyjnej decyzji dziekańskiej w sprawie urlopu dziekańskiego<sup>6</sup>. Stąd też – z uwagi na konieczność poszanowania praw studentów – należałoby się opowiedzieć za szerokim stosowaniem k.p.a. w działaniu szkół wyższych. Tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2010 roku. Zasugerowano w nim, iż z art. 207 ust. 1 i 2 wynika zasada, zgodnie z którą do „wszelkich” (czyli nie tylko określonych w orzecznictwie) decyzji podjętych przez organy szkoły wyższej w indywidualnych sprawach studenckich stosuje się przepisy k.p.a. „odpowiednio” (czyli nie wprost, co ponownie budzi wątpliwości interpretacyjne)<sup>7</sup>.

Autorzy odróżniają wyraźnie zjawisko "milczenia administracji" od "bezczywności administracji"<sup>8</sup>. P. Dobosz definiuje "milczenie administracji" jako formę działania administracji publicznej, znajdującą zastosowanie w sytuacji określonej hipotezą normy materialnoprawnej, w której przejaw woli organu administracyjnego w postaci milczenia wywołuje określony skutek prawny, z zasady pozytywny dla indywidualnego podmiotu administrowanego, znajdującego się w konkretnym stanie faktycznym<sup>9</sup>. Milczenie administracji jest zjawiskiem typowym i częstokroć przez obywateli pożądanym, o ile

<sup>4</sup> Zob. Ogólny komentarz w: H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 391.

<sup>5</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 19 maja 2010 r. (I OSK 774/10); wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2011 r. (I OSK 146/11), [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>6</sup> Zob. Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r. (SA/Kr 368/90).

<sup>7</sup> Sygn. II SAB/Po 6/10, lex nr 674709.

<sup>8</sup> Zob. W. Bochenek, *Bezczywność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, Nr 12, s. 44; A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 11, s. 32 oraz tekst dyskusyjny: T. Bąkowski, *W sprawie "milczącej zgody organu"*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 3, s. 107.

<sup>9</sup> Zob. P. Dobosz, *Bezczywność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 148.

oczywiście dotyczy "milczącej zgody" organu na działania jednostki. Jest też zachowaniem prawnie dopuszczalnym, gdy organ milcząco wyraża swoją wolę. Przykładem milczenia administracji znajdujemy w przepisach przyznających organowi prawo "wypowiedzenia się", "zgłoszenia sprzeciwu" itp., zwłaszcza, gdy chodzi o organ nadzorczy, jak na przykład wojewodę czy starostę na gruncie art. 13 ust. 2 prawa o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 roku<sup>10</sup>. Inne przykłady milczenia organów administracji znaleźć można w art. 56 ust. 2 prawa budowlanego z dnia 7 lipca 1994 r.<sup>11</sup> (niezajęcie stanowiska przez właściwy organ w sprawie udzielenia inwestorowi pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia), czy w art. 152 ust. 4 prawa ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.<sup>12</sup> (brak wniesienia sprzeciwu w terminie 30 dni co do rozpoczęcia eksploatacji instalacji). Jak podkreśla P. Dobosz na gruncie polskiego prawa administracyjnego, milczenie nie jest fikcją decyzji administracyjnej postępowania jurysdykcyjnego, lecz zgodą organu, wyrażoną przez milczenie poza procedurą postępowania administracyjnego<sup>13</sup>.

Natomiast beczynność administracji to zjawisko negatywne, a zdaniem M. Miłosza, wręcz bezprawne, związane z naruszeniem prawa. Jak pisał wymieniony autor beczynność administracji nie bez powodu odgrywa tak ważną rolę w praktyce administracyjnej. Albowiem, "wystąpienie stanu beczynności w toku postępowania administracyjnego udaremnia urzeczywistnienie norm prawa, a podjęcie działań przez organ administracji po okresie beczynności, w szczególności załatwienie sprawy administracyjnej po upływie terminu do jej załatwienia, niejednokrotnie nie wywołuje oczekiwanego pozytywnego skutku realizacji prawa lub zgoła sprawia, że jego realizacja staje się bezcelowa"<sup>14</sup>. Idealnym przykładem obrazującym stwierdzenia z ostatniego zdania jest przewlekłość w rozpatrywaniu wniosku o zapomogę przez tak długi okres aż student ostatniego roku studiów skończy studia, utraci status studenta i prawo do ubiegania się o zapomogę. Najkrótszą definicją beczynności będzie więc niezakończona sprawa w ustawowym terminie<sup>15</sup>.

Pojęcie "organu" szkoły wyższej jest bardzo pojemne, a dzięki temu da się adekwatnie zastosować do różnych instytucji funkcjonujących w strukturach uczelni, zwłaszcza

---

<sup>10</sup> Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 855 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414, ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627, ze zm.

<sup>13</sup> Zob. P. Dobosz, *Beczynność...*, s. 149 oraz rozważania P. Dobosza na temat rozumienia milczenia, beczynności legalnej i nielegalnej w: *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 34.

<sup>14</sup> M. Miłosz, *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011 [on line].

<sup>15</sup> Zob. I. Rzucidło, *Beczynność organu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2010, Nr 20, s. 49.

niepublicznych. Celują one w przekazywaniu kompetencji statutowych, na przykład do rąk kanclerza, prezydenta, konwentu itp. Wykorzystują tym samym postanowienie ust. 7 art. 60 prawa o szkolnictwie wyższym. Inny przykład daje instytucja kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej, którym zgodnie z ust. 6 tegoż artykułu nie musi, ale może być dziekan. Tytuł "dziekana" bowiem jest zarezerwowany dla kierownika wydziału – o ile szkoła wyższa na wydziały jest podzielona, gdyż wedle punktu 29 ust. 1 art. 2 omawianej ustawy nie musi i może wybrać inną, bezwydziałową (np. instytutową) formę organizacyjną.

Jak była mowa na wstępie; w odniesieniu do organów szkoły wyższej można zaobserwować zjawisko beczynności w postępowaniu administracyjnym (choćby na przykładzie dziekana jako kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej) oraz beczynności organów szkoły wyższej w ogólności (na przykład senatu przy dostosowywaniu przepisów wewnętrznych uczelni do nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym).

Beczynność wiąże się z kompetencją do działania, która znowuż jest wyróżnikiem organu administracji publicznej – bez kompetencji nie ma organu, a bez prawnego obowiązku działania nie ma beczynności. Beczynność może istnieć w sferze wewnętrznej – wewnątrz szkoły wyższej oraz zewnętrznej, szczególnie na linii szkoła wyższa – studenci (traktowani na wzór współczesnej teorii administracji, jako "klienci" uczelnianej administracji). Interesujące jest, że na obszar administracyjny działania szkoły wyższej nakłada się obszar cywilistyczny, gdyż studenta z uczelnią łączy umowa cywilnoprawna o świadczenie usług edukacyjnych, która podpada pod pojęcie wzorca umownego, podlega kontroli ze strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także (faktycznie) ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. Z tym, że ze strony ministra może przekładać się na zjawisko "ręcznego sterowania" uczelniami i to zarówno publicznymi, jak i niepublicznymi<sup>16</sup>.

Jak pisał wspomniany M. Miłosz; beczynność związana jest z kompetencją, obowiązkiem do działania – nakazem realizacji kompetencji przez organ w przypadku wystąpienia okoliczności określonych normą kompetencyjną. Realizacja kompetencji będzie spełnieniem ciążącego na organie prawnego obowiązku działania, a beczynność - niezastosowaniem normy prawnej, gdy jest to wymagane prawem; inaczej mówiąc niezrealizowaniem kompetencji<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Takim punktem kontrowersyjnym jest na przykład istnienie lub nie uprawienia ministra ingerowania w treść regulaminu studiów uchwalonego przez senat uczelni, uzgodnionego z samorządem studenckim i przekazanego ministrowi na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 5 prawa o szkolnictwie wyższym.

<sup>17</sup> M. Miłosz, *Beczynność...*, [on line].

Istotne będą dwie przesłanki, które muszą być spełnione, by można było mówić o beczynności: po pierwsze niezalążenie sprawy; a po drugie upływ terminu do zaalążenia sprawy. Zastanowić się należy, czy beczynność powstaje również wtedy, gdy organ odmawia wydania decyzji, mimo prawnego obowiązku dokonania tego. Zdaniem autorów nie, gdyż odmowa - nawet ustna ze strony dziekana na pisemne podanie studenta, w tym w ogóle odmowa rozpatrzenia podania - jest decyzją administracyjną, od której można się odwołać, zwłaszcza wówczas, gdy zawiera uchybienia formalne (np. nie posiada formy pisemnej)<sup>18</sup>. Autorom z praktyki uniwersyteckiej znane są tzw. "decyzje korytarzowe", które bez wątplenia są wadliwą formą obsługi studentów. "Założenie sprawy" jest natomiast - w opinii autorów - równoznaczne z doręczeniem decyzji administracyjnej<sup>19</sup>.

Aby doszło do powstania zjawiska beczynności nie musi naprzeciw organu "beczynnego" występować podmiot roszcący sobie obowiązek działania ze strony tegoż uczelnianego organu, który akurat popadł w stan beczynności. Może się zdarzyć sytuacja, acz jest to bardziej konstrukcja teoretyczna, iż roszczenie do podjęcia działania nie będzie przysługiwało konkretnemu studentowi, ale ogółowi studentów. Wtedy należałoby się zastanowić, czy przypadkiem legitymacja do wystąpienia z żądaniem podjęcia działania nie będzie przypominać znanej z prawa rzymskiego skargi popularnej. Pomijamy fakt, iż w takim wypadku wchodzi do "administracyjnej gry" samorząd studencki, jako reprezentant ogółu studentów uczelni (art. 202 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym). Analogiczną pozycję zajmuje samorząd doktorantów (art. 208 ust. 2 w/w ustawy).

Faktem jest, iż na gruncie obecnego prawa beczynność organu nie jest uznawana za formę decyzji administracyjnej. Organ, jeśli ma obowiązek zakończyć postępowanie wydaniem decyzji administracyjnej, to - w uproszczeniu - powinien wydać albo decyzję pozytywną, albo decyzję odmowną, albo umorzyć postępowanie, jeśli wydanie decyzji stanie się bezprzedmiotowe. Zarazem nie kończy postępowania samo wydanie decyzji, ale jej doręczenie i uprawomocnienie. Decyzja wydana, ale "niedoręczona" sprawy nie zaaląża a postępowania nie kończy.

Doręczanie decyzji - szczególnie dziekańskich - stanowi "piętę achillesową" systemu administracyjnego polskiego szkolnictwa wyższego. Najczęściej - i trzeba z całą mocą powiedzieć, iż wadliwie - decyzje dziekańskie przybierają formę "kadłubkową", tj. parafki na podaniu studenta, czasem nawet bez daty i miejsca. Trochę to przypomina znaną z historii

---

<sup>18</sup> Por. I. Rzucidło, s. 51.

<sup>19</sup> Zob. też J. Dobkowski, *"Kwiatuszki administracyjne" i inne w toku studiów wyższych*, „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2009, Nr 2, s. 137.

formę "dokumentu odbiorcy" w przeciwieństwie do "dokumentu wystawcy"<sup>20</sup>. Odbiorcą, czyli twórcą dokumentu urzędowego – faktycznie decyzji dziekańskiej byłby student. Jest to pewien paradoks, ale może z drugiej strony osobliwy zwyczaj życia akademickiego usankcjonowany tradycją uniwersytecką (a może wręcz przejaw zwyczajowego prawa akademickiego?).

"Grzechów" administracji uczelnianej jest zresztą więcej: nie tylko niedoręczanie decyzji dziekańskich i innych, ale wręcz nakładanie na studenta (pamiętajmy: adresata decyzji administracyjnej) obowiązku samodzielnego dowiadywania się o sposobie, terminie załatwienia sprawy i treści decyzji, np. przyznania egzaminu komisyjnego, czy warunkowego powtarzania przedmiotu. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>21</sup>) dochodzi więc do sytuacji, w której obywatel sam musi się udać do urzędu – dziekanatu (rozumianego jako aparat pomocniczy dziekana) po odbiór decyzji i to w odpowiednim czasie, bo gdy "przegapi" termin odebrania decyzji lub ściślej: dowiedzenia się o jej treści, to nie dowie się o podjętym rozstrzygnięciu (np. wyznaczeniu terminu egzaminu komisyjnego) i nie będzie mógł zrealizować przyznanego mu uprawnienia (prawa przystąpienia do egzaminu), za co zostanie narażony na sankcję (np. konieczność powtarzania semestru) w dodatku z obowiązkiem uiszczenia opłaty.

Władze uczelniane nie mogą również zasłaniać się zmianą osoby fizycznej – piastuna organu, na przykład dziekana. Następca urzędującego dziekana wchodzi w obowiązki poprzednika, a wybory nowego dziekana nie przerywają biegu terminów na rozpatrzenie wniosków studentów<sup>22</sup>. Podobnie w przypadku zmian organizacyjnych, gdy przykładowo dochodzi do połączenia kilku wydziałów w jeden lub podziału wydziału na kilka odrębnych (art. 11d prawa o szkolnictwie wyższym). Hipotetycznie: jeżeli wydział pedagogiki i psychologii dzieli się na dwa odrębne wydziały: wydział pedagogiki i wydział psychologii; to nierozpatrzone a złożone przez studentów podania będą rozpatrywane przez nowych dziekanów wedle właściwości rzeczowej – dziekan wydziału psychologii będzie zajmować się wnioskami studentów kierunku psychologia a dziekan wydziału pedagogiki – wnioskami studentów kierunku pedagogika.

Upływ terminu załatwienia sprawy łączy się ze znanym z k.p.a. obowiązkiem sygnalizacji (art. 36 k.p.a.). Zacytujmy ponownie M. Miłosza: "Jeżeli sprawy nie można

<sup>20</sup> Zob. np. M. Baran, *Średniowieczne dokumenty ksiąg pomorskich - dokument średniowieczny*, <http://zamek.szczecin.pl/site/sladam/sladam/archiwalia/średniowieczne.html> [dostęp 26.03.2012].

<sup>21</sup> Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

<sup>22</sup> O przyczynach i przejawach bezczynności zob. J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2008, Nr 2 (specjalny) [on line].

załatwić w przewidzianym prawem terminie, organ administracji publicznej zobowiązany jest zawiadomić strony, a także uczestników postępowania na prawach strony o tym fakcie. W zawiadomieniu o niezakończonym w terminie organ powinien podać przyczyny zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. Zawiadomienie strony o niezakończonym w terminie, jako czynność procesowa oddziałująca na sytuację procesową strony, powinno mieć formę postanowienia<sup>23</sup>. Obowiązek zawiadamiania strony o opóźnieniach w załatwieniu sprawy rozciąga się na przypadki zależne od organu administracyjnego (które mogą w pewnych sytuacjach uzasadniać odpowiedzialność za szkodę), jak również od niego niezależne<sup>24</sup>.

Sygnalizacja nie powoduje jednak zakończenia postępowania, ani wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Nie jest więc satysfakcjonującym dla wnioskodawcy sposobem załatwienia sprawy, a tym samym nie spełnia funkcji przeciwdziałania czy zapobiegania bezczynności.

Inną podawaną w literaturze metodą działania jest dewolucja kompetencji. Polega ona na przekazaniu (przeniesieniu) sprawy do organu wyższego stopnia, celem merytorycznego jej załatwienia. W przypadku szkoły wyższej byłoby przeniesienie sprawy z rąk dziekana do rektora. Jednak nie daje to odpowiedzi na pytanie, co miałyby się dziać w wypadku bezczynności rektora. Ponadto – podobnie jak sygnalizacja – nie jest zadowalającą metodą działania w przypadku bezczynności. Prowadzi bowiem nie do wydania przedmiotowej decyzji, ale do wydłużenia postępowania z nadzieją na rozstrzygnięcie, które wcale nastąpić nie musi. Dzieje się tak zarówno, gdy dewolucja następuje na wniosek zainteresowanego, czy z mocy samego prawa<sup>25</sup>.

Możliwości, jakie posiada student w wypadku bezczynności organu administracji szkoły wyższej są identycznie, jak w przypadku zwykłego obywatela. Są to: zażalenie na niezakończony w terminie (art. 37 k.p.a.); zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 k.p.a.); skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej (art. 51 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>26</sup>) oraz skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 227 k.p.a.)<sup>27</sup>. Instytucje te są instytucjami procesowymi opartymi na następujących przepisach: art. 141-144 k.p.a. przy

<sup>23</sup> M. Miłoś, *Bezczynność...*, [on line]. Zob. też L. Nowopolski, *Ochrona jednostki przed milczeniem administracji w sprawie indywidualnej w kodeksie postępowania administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 260.

<sup>24</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa 2011, s. 235.

<sup>25</sup> Zob. G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, [on line].

<sup>26</sup> Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270.

<sup>27</sup> Por. K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Skarga na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego - przesłanki dopuszczalności*, „Samorząd Terytorialny” 2010, Nr 5, s. 62.

odpowiednim zastosowaniu przepisów regulujących odwołanie (art. 127-140 tego Kodeksu) oraz art. 194-197 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przy odpowiednim zastosowaniu przepisów regulujących skargę kasacyjną (art. 173-193 tego Prawa).

Zażalenia i skargi znowuż mogą być nieefektywne. Zdaniem autorów opracowania projektowego *Zapobiegania bezczynności organów administracyjnych*, "strona stosując środki prawne skierowane do organu (lub w konsekwencji do pracownika) może nie osiągnąć celu końcowego, jakim jest otrzymanie decyzji w sprawie. W praktyce, korzystniejsze dla strony postępowania może się okazać nawet otrzymanie decyzji negatywnej. Od negatywnej decyzji można się bowiem odwołać (...). Brak decyzji w sprawie, powodować może sytuację, gdy nie ma się od czego odwołać i nie wiadomo jakie jest stanowisko organu wyższego stopnia"<sup>28</sup>. Może i w obecnym stanie prawnym skarga do sądu administracyjnego byłaby najskuteczniejszym, czy najbardziej efektywnym środkiem chroniącym interes obywateli, ale obiektywnie takiego charakteru nie posiada. Co więcej, jak zauważył Kamil Klonowski, w wypadku bezczynności "ochrona sądowo-administracyjna interesów jednostki może być iluzoryczna, a czasami wręcz fikcyjna"<sup>29</sup>.

Pracownik szkoły wyższej – więc nawet rektor – w przypadku doprowadzenia do bezczynności podlega odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub innej, przewidzianej w przepisach prawa (art. 38 k.p.a.). Wiele zależy od tego, kto występuje wobec organu "bezczynnego" jako organ nadzorczy. Pojawia się więc inne pytanie: czy w takim razie, pracownicy szkoły wyższej wydający decyzje administracyjne powinni być traktowani jako funkcjonariusze publiczni? Może się bowiem zdarzyć, iż część typowych, prostych zadań dziekańskich jest delegowanych w trybie art. 268a k.p.a. na przykład na kierownika dziekanatu.

Nie można zapominać o możliwości wystąpienia odpowiedzialności majątkowej uczelni. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie i doktrynie zwłoka w załatwieniu sprawy w terminie może stanowić podstawę odpowiedzialności za szkodę na podstawie Kodeksu cywilnego<sup>30</sup>. Student może zatem wystąpić z roszczeniami związanymi z pokryciem

<sup>28</sup> D. Dworakowski, B. Ignatowicz, M. Perkowski, R. Suwaj, *Zapobieganie bezczynności organów administracyjnych. Pozarządowa koncepcja rekonstrukcji prawnej*, projekt Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku [on line]. Najważniejszą zaletą tego projektu było wskazanie obszarów działania polskiej biurokracji najbardziej narażonych na zjawisko bezczynności.

<sup>29</sup> K. Klonowski, *Bezczynność organu w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, Nr 4, s. 37. Por. dla odmiany: M. Miłoś, *Skarga na bezczynność organu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym do sądu administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 465 oraz M. Miłoś, *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 7-8, s. 139.

<sup>30</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 234; E. Cisowska-Sakrajda, *Prawo do dobrej administracji a nieterminowe działanie administracji w orzecznictwie sądowym*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja. Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica-Zdrój 2-4 czerwca 2006 r.*,



szkody wynikłej wskutek bezczynności. Taka konstrukcja odszkodowawcza jest tym bardziej umotywowana, iż doktryna porównuje bezczynność organu administracji publicznej do instytucji "zwłoki" znanej z prawa cywilnego<sup>31</sup>.

Sytuacja taka może mieć miejsce w prostym przypadku, gdy uczelnia zwleka z wydaniem dyplomu ukończenia studiów pierwszego stopnia a student przez to traci nie tylko możliwość zrekrutowania się na studia drugiego stopnia, ale też wniesioną opłatę rekrutacyjną. Innym przykładem będzie utrata spodziewanego zarobku, gdy student zatrudniony w administracji samorządowej z braku dyplomu nie zostaje przeszeregowany przez przełożonego w tabeli wynagrodzeń<sup>32</sup>.

Przekroczenie terminów powoduje skutki procesowe w postaci nowych obowiązków organu administracyjnego oraz powstania szeregu procesowych uprawnień strony służących zwalczaniu bezczynności lub milczenia administracji w sprawie<sup>33</sup>. Spośród sposobów zwalczania bezczynności za najlepsze należy uznać dwie teoretyczne konstrukcje: fikcji decyzji negatywnej oraz fikcję decyzji pozytywnej. Jednakże nie rozwiązują one innego problemu: mianowicie bezczynności organu szkoły wyższej w wypadku, gdy student nie występuje o wydanie decyzji a o wyjaśnienie określonego problemu. Przyjęcie owych fikcji jest możliwe tylko wówczas, gdy rozstrzygnięcie organu da się sprowadzić do prostego schematu: "tak" lub "nie"<sup>34</sup>.

Jak pisał G. Łaszczyca, konstrukcja fikcji decyzji negatywnej sprowadza się do przyjęcia, że niezłatwienie sprawy w terminie oznacza wydanie w sprawie decyzji negatywnej (fikcja negatywnego załatwienia sprawy). Natomiast konstrukcja fikcji decyzji pozytywnej oparta jest na założeniu, że milczenie organu w określonym terminie oznacza pozytywne załatwienie sprawy<sup>35</sup>. Wydaje się, że prostsze w praktyce jest określenie terminu "pozytywnego" niż "negatywnego". Jednak jest tak tylko z pozoru, bowiem obie konstrukcje są w swej istocie identyczne. Wymagają określenia w przepisach jednego terminu (koniecznie jednego - identycznego), po jakim owe fikcyjne decyzje zapadają od momentu złożenia przez studenta wniosku o wydanie decyzji administracyjnej. Wprowadzenie tych konstrukcji do k.p.a. sprowadziłoby się tak naprawdę do usankcjonowania instytucji milczenia administracji a zarazem jej rozbudowy.

---

Rzeszów 2006, s. 118.

<sup>31</sup> Zob. W. Bochenek, s. 42.

<sup>32</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 50, poz. 398 ze zm.).

<sup>33</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 230.

<sup>34</sup> Zob. G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, [on line]; B. Łaszczyca, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 1, s. 54.

<sup>35</sup> G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, [on line].

Konstrukcja fikcji (pozytywnej bądź negatywnej) posiada dodatkową zaletę, na którą wskazali autorzy wspomnianego białostockiego raportu: zwalnia mianowicie urzędników z obowiązku wydania decyzji trudnej do umotywowania<sup>36</sup>. Z drugiej strony taki proces celowej beczynności organów byłby niewątpliwie hamowany ingerencjami nadzorczymi organów wyższego stopnia oraz Najwyższej Izby Kontroli.

Podsumować rozważania zawarte w niniejszej pracy należy stwierdzić, że pomimo istniejących regulacji prawnych służących ograniczaniu zjawiska beczynności i podejmowaniu prób doskonalenia prawa w tym zakresie niestety nie idzie to w parze z doskonaleniem działania organów, ponieważ nawet najlepsze normy prawne pozostaną bez znaczenia, jeżeli nie będą właściwie stosowane. Należy więc się zgodzić z J. Borkowskim, że korygowanie i usuwanie negatywnych skutków beczynności w sferze faktów i prawa jest możliwe tylko do pewnych granic, wyznaczonych odwracalnością skutków lub zasadami kompensacji szkód<sup>37</sup>.

#### **streszczenie**

Pomimo istniejących regulacji prawnych służących ograniczaniu zjawiska beczynności i podejmowaniu prób doskonalenia prawa w tym zakresie niestety nie idzie to w parze z doskonaleniem działania organów, ponieważ nawet najlepsze normy prawne pozostaną bez znaczenia, jeżeli nie będą właściwie stosowane; w szczególności dotyczy to prawa o szkolnictwie wyższym (które autorzy oceniają krytycznie) oraz działań organów uczelni wyższej, które powinny stosować zasady Kodeksu postępowania administracyjnego.

**słowa kluczowe:** beczynność administracji, szkolnictwo wyższe

mgr Mateusz Chrzanowski – asystent na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej w Warszawie

dr Karol Dąbrowski – doktor nauk prawnych, kierownik Pracowni Badań nad Samorządami,  
karol.dabrowski@forr.org.pl

---

<sup>36</sup> D. Dworakowski, s. 52.

<sup>37</sup> J. Borkowski, *Beczynność w administracji...*