

AGNIESZKA SKÓRA<sup>1</sup>

# Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach decyzji wydawanych przez władze wyżej uczelni na podstawie przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym

## Streszczenie

Tematem artykułu jest odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, gdy decyzję wydają organy szkół wyższych. Autorka omawia orzecznictwo sądów administracyjnych i dwa sposoby interpretacji tego problemu. Podaje także stanowisko innych autorów w kwestii odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. oraz własne stanowisko autorki.

**Słowa kluczowe:** prawo o szkolnictwie wyższym, postępowanie administracyjne, odpowiednie stosowanie prawa

---

<sup>1</sup> Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Skóra – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego; e-mail: hadrian5@wp.pl.

AGNIESZKA SKÓRA

# Suitable application of the provisions of the Code of Administrative Procedure in matters of decisions issued by the university authorities on the basis of the provisions of the Act – Law on Higher Education

## Abstract

The theme of the article is suitable application of the provisions of the Code of Administrative Procedure in cases where a decision is issued by universities. The article discusses the case law of administrative courts and two ways of interpreting this problem. The article also the position of other authors and our own opinion of the author.

**Keywords:** Law on Higher Education, administrative proceedings, correct application of the law

Celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (cyt. dalej jako „k.p.a.”)<sup>2</sup> w sprawach decyzji wydawanych przez władze wyższej uczelni na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (cyt. dalej jako „u.p.s.w.”)<sup>3</sup>. Problematyka powyższa tylko fragmentarycznie poruszana jest w doktrynie prawniczej, zaś w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ukształtowała się dotąd jedna, konsekwentna i spójna koncepcja odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Powoduje to, że poszczególne problemy procesowe wyłaniające się podczas wydawania wymienionych wyżej decyzji rozstrzygane są *ad causam*. Osobnym i niezwykle spornym zagadnieniem – jakkolwiek z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania pozostawionym poza sferą rozważań – jest także kwestia odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do wydawania innych, w tym także wewnątrzzakładowych, aktów administracyjnych<sup>4</sup>.

Zgodnie z treścią przepisu art. 207 ust. 1 u.p.s.w., do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 u.p.s.w. oraz art. 196 ust. 3 u.p.s.w., 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. Należy także zwrócić uwagę na treść przepisu art. 207 ust. 4 cytowanej ustawy, wedle którego „przepis ust. 1 stosuje się także do decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną, o których mowa w art. 175 ust. 3 i art. 176 ust. 3 (u.p.s.w., przyp. A.S.)”.

Odpowiednie zastosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczy następujących aktów: (1) komisji rekrutacyjnych w sprawach przyjęcia na studia – jeżeli przeprowadzana jest rekrutacja (art. 169 ust. 10 u.p.s.w.); (2) kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub innego organu wskazanego w statucie w sprawach przyjęcia na studia – gdy wstęp na studia jest wolny (art. 169 ust. 11 u.p.s.w.); (3) komisji rekrutacyjnych w sprawach przyjęcia

<sup>2</sup> Dz.U. t. jedn. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. t. jedn. z 2012 r., poz. 572 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. m.in. postanowienie NSA z 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, LEX nr 694361.

na studia doktoranckie (art. 196 ust. 3 u.p.s.w.); (4) podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów; (5) w sprawach dotyczących nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego; (6) kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogi dla studenta (art. 207 ust. 4 i art. 175 ust. 3 u.p.s.w.); (6) decyzji podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną, jeżeli uprawnienia w sprawach stypendium oraz zapomogi rektor, na wniosek właściwego organu samorządu studenckiego, przekazał wymienionym podmiotom (art. 207 ust. 4 i art. 176 ust. 3 u.p.s.w.).

Jak już zasygnalizowano, pierwszą kwestią – wymagającą rozstrzygnięcia – jest leżąca na styku prawa administracyjnego i teorii prawa – problematyka odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego pozwala na wyróżnienie dwóch zasadniczych kierunków orzekania. W świetle pierwszego z nich odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. „polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia sprawy”<sup>5</sup>. Sądy nakładają zatem obowiązek respektowania pewnego minimum proceduralnego, nie utożsamiając „odpowiedniego stosowania” z obowiązkiem respektowania całości przepisów k.p.a. Tytułem przykładu, w wyroku z 4 września 2008 r., II SA/Op 154/08, WSA w Opolu stwierdził, iż „postępowanie w sprawie przyznania stypendium winno **zachować ogólne podstawowe cechy** postępowania administracyjnego i respektować **podstawowe** (podkr. A.S.) jego założenia”<sup>6</sup>. Obowiązek zachowania „minimum procedury” bywa – w orzecznictwie i w doktrynie – „rozszerzany” o powinności: „zapewnienia gwarancji procesowych wynikających z przepisów k.p.a.”<sup>7</sup> oraz „zagwarantowania ustawowych uprawnień strony”<sup>8</sup>. To ostatnie sformułowanie rozwinął nieco szerzej WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 czerwca 2011 r., II SA/Bd 347/11, w którym przyjął, iż „nakaz ten (tj. wynikający z dyspozycji art. 207 ust. 1 u.p.s.w., przyp. A.S.) należy rozumieć tak, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie przepisów k.p.a., winny mieć zastosowanie także do adresata decyzji podjętych przez organy uczelni w indy-

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 17 listopada 2011 r., III SA/Gd 364/11, CBOSA; wyrok NSA z 13 października 2011 r., I OSK 1304/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie, z 8 grudnia 2006 r., I SA/Wa 1657/06, CBOSA. Por. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 czerwca 2011 r., II SA/Bd 347/11, CBOSA.

<sup>6</sup> CBOSA.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 17 listopada 2011 r., III SA/Gd 364/11, CBOSA.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 13 października 2011 r., I OSK 1304/11, CBOSA.

widualnych sprawach studenckich, chyba że szczególne cechy sprawy wprost to uniemożliwiają<sup>9</sup>.

W świetle drugiego kierunku orzekania odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. polega na stosowaniu wszystkich przepisów k.p.a., poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi w ustawie. Przykładem tego stanowiska jest m.in. teza wyroku WSA w Łodzi z 23 września 2010 r., III SA/Łd 231/10<sup>10</sup>, w którym sąd ten stwierdził, iż przewidziane w przepisie art. 207 u.p.s.w. „»odpowiednie« stosowanie przepisów k.p.a. przesądza o szczególnym charakterze postępowania przed organami szkoły wyższej i o dopuszczalności **jedynie pewnych odstępstw od uregulowanych w k.p.a. zasad** (podkr. A.S.). Ewentualne odstępstwa dotyczą jedynie kwestii związanych z realizacją trybu i zasad postępowania wynikających z przepisów ustawy z 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, regulujących postępowanie w sprawach o przyznanie stypendium, a organy nie mogą w sposób dowolny stosować ogólnych przepisów regulujących postępowanie administracyjne”.

Wskazane kierunki orzekania odmiennie określają zakres odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Pierwszy z nich wskazuje, iż powinno zostać zapewnione jedynie „minimum procedury” administracyjnej, z zachowaniem gwarancji procesowych przysługujących stronie postępowania. Natomiast w świetle drugiego: odpowiednio należy stosować wszystkie przepisy k.p.a., poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi w ustawie.

Pogląd uznający przepisy nakazujące „odpowiednie” stosowanie innych przepisów za przepisy odsyłające nie budzi współcześnie wątpliwości ani w teorii prawa, ani w nauce prawa administracyjnego. Brak natomiast jednolitego stanowiska w kwestii rozumienia wyrażenia „przepisy odsyłające”. W niniejszym opracowaniu odwołano się do poglądów J. Wróblewskiego, który pojęcie to ujmuje w znaczeniu wąskim oraz szerokim. Do „przepisów odsyłających” w znaczeniu wąskim wskazany autor zalicza „wszelkie przepisy prawa obowiązującego, które »odsyłają« do innych przepisów należących do systemu prawa (przepisy odsyłające systemowo)”<sup>11</sup>. Natomiast za przepisy odsyłające w znaczeniu szerokim (*sensu largo*) uznał on również przepisy odsyłające do „reguł nie należących do systemu prawa (przepisy

---

<sup>9</sup> CBOSA.

<sup>10</sup> CBOSA.

<sup>11</sup> J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, ZN UJ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 35, Łódź 1964, s. 3.

odsyłające pozasystemowo)<sup>12</sup>. Natomiast niektórzy inni autorzy „przepisy odsyłające” ograniczają jedynie do przepisów odsyłających systemowo<sup>13</sup>.

Struktura „przepisów odsyłających” pozwala na wyróżnienie w każdym z nich „zakresu odniesienia” (przez który należy rozumieć określenie, do jakiego zakresu wskazane przepisy są stosowane) oraz „przepisu odniesienia” (który wskazuje, jakie przepisy mają być stosowane)<sup>14</sup>. W teorii prawa przepisy nakazujące „odpowiednie stosowanie” uznawane są za przepisy odsyłające drugiego stopnia<sup>15</sup>. „Gdy przepis odsyłający będzie określał zakresy obowiązywania lub stosowania, nakazywał »odpowiednie stosowanie« przepisów odniesienia albo wyznaczał kompetencję ich stanowienia, powiemy, że te ostatnie są przepisami pierwszego stopnia, te pierwsze zaś przepisami drugiego stopnia”<sup>16</sup>. Rola przepisów nakazujących „odpowiednie” stosowanie innych przepisów „polega na tym, że wskazują one (...), które przepisy prawa należy stosować do wymienionych w nich przypadków. Przepisy te są więc normami o normach. Są to przepisy drugiego stopnia”<sup>17</sup>. Wskazuje się także na dwie cechy, które odróżniają je od innych przepisów odsyłających. Pierwsza cecha polega na tym, iż „»odesłanie« nie oznacza (...) określenia, gdzie zawarte jest sformułowanie przepisu odniesienia, który wzięty łącznie z przepisem odsyłającym da nam poszukiwaną regułę zachowania się adresata”. „Należy go [tj. przepis odniesienia – przyp. A.S.] »odpowiednio« zastosować, co wyraża konieczność dokonania oceny”<sup>18</sup>. Drugą cechą odróżniającą jest sama „struktura” odesłania, która „bywa odesłaniem do określonego konkretnie przepisu prawnego lub odesłaniem do ogólnie określonej grupy przepisów prawnych”<sup>19</sup>.

Powyższe ustalenia powalają na sformułowanie wniosku, wedle którego przepis art. 207 u.p.s.w. zaliczyć należy do przepisów odsyłających drugiego stopnia, gdyż odsyła do stosowania jedynie ogólnie określonych przepisów k.p.a i przepisów p.p.s.a.

Konkretyzacja norm prawa materialnego, dokonywana w procesie stosowania prawa, jest różnicowana m.in. w zależności od kategorii podmiotów, którym powierzono kompetencję do „prowadzenia” takiego procesu. W sytuacji, gdy przepisy prawa *expressis verbis* nie wskazują danego organu jako organu administracji publicznej,

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> F. Studnicki, A. Łachwa, J. Fall, E. Stabrawa, *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zaautomatyzowanej interpretacji*, ZN UJ, Prace Prawnicze, zesz. 136, Kraków 1990, s. 15.

<sup>14</sup> J. Wróblewski, *Przepisy...*, s. 3.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, 3, s. 373.

<sup>18</sup> J. Wróblewski, *Przepisy...*, s. 9–10.

<sup>19</sup> Ibidem.

a tak jest w przypadku organów uczelni wyższej, ustalenie jego statusu wymaga uwzględnienia opracowanych przez doktrynę „kryteriów określenia”<sup>20</sup>. Należy przede wszystkim „przyporządkować określony ustawowo zakres działania tego organu do jednej ze sfer działania państwa, wynikającej z zasady podziału władz”<sup>21</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zakresu działania organów wyższej uczelni nie można przyporządkować do sfery ustawodawczej ani sądowniczej. W świetle przepisu art. 4 ust. 1 u.p.s.w. uczelnia wyższa jest jednostką organizacyjną autonomiczną we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w u.p.s.w. NSA w wyroku z dnia 12 czerwca 2001 r., I SA 2521/00<sup>22</sup>, przyjął, że wyższa uczelnia jest jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań publicznych i uprawnioną do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreśla, że przez autonomię szkół wyższych należy rozumieć „konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego”<sup>23</sup>. Odwołując się zatem do przyjmowanej w nauce prawa administracyjnego klasyfikacji organów administracji publicznej, organy uczelni można określić jako organy administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym. Z tego względu można je zaliczyć do grupy organów i podmiotów wymienionych w art. 1 pkt 2 k.p.a., gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji.

Ze względu na autonomię „decyzja organów uczelni” to nie w pełni to samo co decyzja organu administracji<sup>24</sup>, zaś przy ustalaniu, jakie przepisy powinny być odpowiednio stosowane przy jej wydawaniu, powinny być uwzględniane stosunki prawne zachodzące między studentem/doktorantem (będącego destynatariuszem zakładu) a władzami zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa. Należy zatem zgodzić się z poglądem E. Ury, iż ustawodawca świadomie przyjął model zbliżony do administracyjnoprawnego, zarówno jeśli chodzi o charakter tych „decyzji organów uczelni”, jak i o realizację prawa studenta do sądu. Wydaje się jednak, że powierzenie podmiotom spoza struktury administracji publicznej wykonywania – w pewnych obszarach życia społecznego – funkcji organów administracji, powinno „mobilizować” je do stosowania praktyki powszechnie

<sup>20</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 1.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> LEX nr 54756.

<sup>23</sup> E. Ura, *Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 207 i cyt. tam orzecznictwo TK.

<sup>24</sup> Ibidem.

przyjmowanej (i ugruntowanej zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowym) przed innymi organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym<sup>25</sup>.

W teorii prawa podkreśla się, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa nie ma charakteru jednolitego<sup>26</sup>. Przyjmuje się, że z punktu widzenia uzyskiwanego rezultatu (efektu) „odpowiednie” stosowanie prawa polega na stosowaniu przepisów regulujących jeden zakres odniesienia do drugiego zakresu odniesienia: (1) „wprost”, (2) „ze zmianami”, (3) na niestosowaniu ich w ogóle<sup>27</sup>. Z uwagi na rezultat zastosowania przepisów k.p.a. w sprawach decyzji wydawanych przez władze wydziału wyższej uczelni, niektóre przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie „wprost”, inne „ze zmianami”, a część w ogóle nie znajdzie zastosowania. Taki wniosek znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak, w wyroku z 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09<sup>28</sup>, WSA w Olszynie przyjął, iż „odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, iż pewne jego regulacje znajdują 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, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 u.p.s.w.”.

**Niestosowanie** w ogóle przepisów k.p.a. będzie miało – po pierwsze – miejsce, gdy u.p.s.w. *expressis verbis* „stanowi inaczej”. Chodzi tu zatem o, raczej rzadkie, sytuacje, w których istnieje wyraźny przepis u.p.s.w. przewidujący szczególne rozwiązania procesowe, tym samym *a limine* wyłączające stosowanie przepisów k.p.a. Sytuacje takie ustawodawca przewiduje m.in. w art. 175 ust. 3 zd. 2 u.p.s.w. i art. 176 ust. 2 u.p.s.w. Przepisy te „spłaszczają” tok instancji w sprawach stypendiów dla najlepszych studentów, przyznając stronie niedewolutywny środek prawny, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla powyższego rozwiązania. W nauce postępowania administracyjnego przyjmuje się, że spłaszczenie toku instancji ma miejsce wtedy, gdy nad organem pierwszej instancji nie ma organu wyższego stopnia. Natomiast w sprawach stypendium takim organem „naturalnie” powinien być minister właściwy do spraw nauki. Niedewolutywny charakter wniosku powoduje ponadto, że w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie będą miały zastosowania te przepisy o postępowaniu odwoławczym, które wiążą się z cechą

<sup>25</sup> Por. A. Skóra, *Glosa do wyroku SN z 12 grudnia 2003 r., III RN 135/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005, 1–2, s. 33.

<sup>26</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 370.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 370 i n.

<sup>28</sup> CBOŚA.



dewolutywności odwołania, tj. art. 129 § 1 k.p.a., art. 132 k.p.a., 136 k.p.a., art. 138 § 2 k.p.a.

Inne szczególne rozwiązanie przewiduje art. 177 ust. 4 u.p.s.w., zgodnie z treścią którego „decyzje wydane przez komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne, o których mowa w art. 175 ust. 4 [tj. decyzji w sprawie stypendium socjalnego, w sprawie stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, w sprawie zapomogi, w sprawie stypendium dla najlepszych studentów, przyp. A.S.] i art. 176 ust. 3, podpisują przewodniczący tych komisji lub działający z ich upoważnienia wiceprzewodniczący”. Jest to istotny wyjątek od utrwalonej na gruncie k.p.a. zasady<sup>29</sup>, iż decyzje organów kolegialnych podpisują wszystkie podmioty, które stanowią skład orzekający w sprawie, z podaniem ich imion, nazwisk oraz zajmowanych stanowisk<sup>30</sup>. Można zatem stwierdzić, że w przepisie art. 177 ust. 4 u.p.s.w. ustawodawca *expressis verbis* uznał, że celowe byłoby normatywne zróżnicowanie procedury „opatrywania podpisem” decyzji wydawanych przez podmioty będące organami administracji publicznej. Takie rozwiązanie jest zapewne konsekwencją założenia, iż organy kolegialne, jakimi są komisje stypendialne i odwoławcze komisje stypendialne, znajdują się – jak już była o tym mowa wcześniej – poza strukturą administracji publicznej, nie będąc wyspecjalizowanym organem, powołanym wyłącznie do sprawowania funkcji orzeczniczej, a funkcje orzecznicze z zakresu administracji publicznej stanowią jedynie wycinek jego ustawowych zadań. Rozwiązanie powyższe nie wydaje się najszcześniejsze, gdyż trzeba podkreślić, iż sporządzenie i podpisanie decyzji nie jest tylko zabiegiem czysto technicznym, tj. „odtworzeniem” jej treści wyrażonej np. w protokole posiedzenia komisji. Decyzje wydawane przez organ kolegialny stanowią wyraz woli członków składu orzekającego i z tego względu złożenie podpisu przez wszystkie podmioty uczestniczące w jej podjęciu stanowi przede wszystkim potwierdzenie jej podjęcia<sup>31</sup>.

Nieznane k.p.a. rozwiązanie przewiduje także art. 179 ust. 9 u.p.s.w. Zgodnie z jego brzmieniem w przypadku niedostarczenia przez studenta zaświadczenia z ośrodka pomocy społecznej o sytuacji dochodowej i majątkowej studenta i rodziny studenta, rektor, kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej albo komisja stypendialna lub odwoławcza komisja stypendialna, może wezwać studenta do przedstawienia wyjaśnień. Niezłożenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkuje odmową przyznania stypendium socjalnego.

Z kolei przepis art. 196 ust. 4 u.p.s.w. Od decyzji komisji rekrutacyjnej służy odwołanie, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji, odpowiednio

<sup>29</sup> Zob. A Skóra, *Glosa...*, s. 32 i cyt. tam literatura oraz orzecznictwo sądowe.

<sup>30</sup> Zob. szerzej m.in. A. Skóra, *Glosa...*, s. 33.

<sup>31</sup> Ibidem.

do rektora lub dyrektora jednostki naukowej. Podstawą odwołania może być jedynie wskazanie naruszenia warunków i trybu rekrutacji na studia doktoranckie, o których mowa w ust. 2. Decyzja rektora lub dyrektora jednostki naukowej jest ostateczna.

Z kolei przepis art. 177 ust. 6 u.p.s.w. („w ramach nadzoru ... odpowiednio kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor może uchylić decyzję komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej niezgodną z przepisami ustawy lub regulaminem, o którym mowa w art. 186 ust. 1”) można uznać za przykład szczególnego trybu nadzwyczajnego, będącego *lex specialis* w stosunku do rozwiązań k.p.a.

Niestosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach indywidualnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej będzie miało także miejsce, gdy przepisy te powinny zostać pominięte ze względu na odmienność konstrukcji, zasad czy istoty tego postępowania. Jak bowiem trafnie stwierdził WSA w Olsztynie w wyroku z 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09, „odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, 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 organem**, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 u.p.s.w. [podkr. AS]”<sup>32</sup>.

Nie znajdują zatem w ogóle zastosowania m.in. przepisy: art. 30 § 3–5 k.p.a., art. 49 k.p.a., gdyż u.p.s.w. nie wprowadza przepisu zezwalającego na ogłaszanie decyzji przez obwieszczenie, przepisy o ugodowym załatwianiu spraw spornych, gdyż interesy stron mogą być najwyżej konkurencyjne, lecz nigdy sporne (art. 13 oraz 114–122 k.p.a.).

**Ze zmianami** – wynikającymi ze specyficznej struktury szkoły wyższej – może być stosowany przepis art. 25 k.p.a., regulujący kwestię wyłączenia organu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych. Przepis art. 29 k.p.a., określający, jakie podmioty mogą być stronami postępowania, może być także stosowany ze zmianami, których źródłem jest to, że adresatem decyzji wymienionych w art. 207 u.p.s.w. może być jedynie osoba fizyczna (rekrutant, student, doktorant). Ze zmianami stosowane także być powinny przepisy art. 107 k.p.a. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych „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, ... jednak skoro zostały poddane kontroli pod względem zgodności z prawem prowadzonej przez sąd administracyjny, muszą spełniać przynajmniej podstawowe

<sup>32</sup> CBOSA.

wymogi umożliwiające przeprowadzenie tej kontroli”<sup>33</sup>. Wydaje się, że przede wszystkim należy zagwarantować samą formę decyzji jako rozstrzygnięcia o sprawie indywidualnej (art. 107 k.p.a.). Zdarza się bowiem w praktyce szkoły wyższej, że decyzja właściwego organu sprowadza się do sformułowań: „zgoda”/”odmawiam” umieszczonych na podaniu studenta (doktoranta). Natomiast w przypadkach, gdy decyzja została sporządzona jako osobny dokument, zauważyć można niekiedy niewłaściwe sformułowanie treści rozstrzygnięcia decyzji, które nie przyjmuje stanowczego charakteru (np. „informuję o przyznaniu stypendium”). Brzmienie takie jest wadliwe, z uwagi na fakt, iż zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w praktyce sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości pogląd, iż osnowa (in. rozstrzygnięcie) decyzji powinna przybrać charakter stanowczy (m.in. „udzielam zgody na ...”, „wyrażam zgodę na ...”, „przyznaję stypendium”, „odmawiam przyznania zapomogi”).

W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze przedmiotu<sup>34</sup> utrwalił się pogląd, iż wśród przepisów k.p.a. mających odpowiednie zastosowanie należy wyróżnić przepisy określające zasady ogólne postępowania administracyjnego. Szczególne znaczenie mają – stosowane **wprost**: zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a.)<sup>35</sup>, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu<sup>36</sup>, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.)<sup>37</sup> oraz zasada przekonywania (in. informowania – art. 11 k.p.a.). Wydaje się, że odpowiednie zastosowanie powinny znaleźć także inne zasady ogólne wyrażone w przepisach art. 6–16 k.p.a., z wyłączeniem art. 13 k.p.a. W szczególności odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 6 i art. 7 *in principio* k.p.a., wyrażające zasadę praworządności. Stwierdzić bowiem należy, iż żaden organ administracji publicznej, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z organem administracji w znaczeniu ustrojowym, czy funkcjonalnym (jak w analizowanym przypadku) nie może działać z naruszeniem tej zasady. Pośrednio zdaje się na to wskazywać wyrok WSA w Olsztynie z 12 października 2010 r., II SA/Ol 779/10<sup>38</sup>, wedle którego „organy uczelni ... związane są przepisami kodeksu (postępowania administracyjnego, przyp. A.S.), a nie niezgodnymi z k.p.a. przepisami uchwały uczelni”. Związanie

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 16 stycznia 2013 r., III SA/Kr 661/12, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 23 lipca 2008 r., IV SA/Po 660/07, CBOSA.

<sup>34</sup> E. Ura, *Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 207.

<sup>35</sup> Zob. m.in. wyrok WSA z 25 listopada 2015 r., II SA/Sz 1115/15; wyrok NSA w Opolu z 4 września 2008 r., II SA/Op 154/08, CBOSA (wyrok dotyczył przyznania stypendium).

<sup>36</sup> Wyrok WSA z 25 listopada 2015 r., II SA/Sz 1115/15, CBOSA.

<sup>37</sup> Por. uzasadnienie wyroku NSA z 29 czerwca 2011 r., II OSK 1147/10, cyt. za: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); wyrok NSA z 1 października 2009 r., II FSK 658/08, CBOSA.

<sup>38</sup> CBOSA.

zasadą praworządności powoduje, iż wprost znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. dotyczące ustalenia właściwości (art. 19 k.p.a.), przekazania podania organowi właściwemu bądź zwrotu podania wnoszącemu (art. 65 i 66 k.p.a.).

Do jednego z aspektów zasady prawdy materialnej (wyrażonej w art. 7 i 77 k.p.a.) nawiązuje WSA w Bydgoszczy w wyroku z 23 października 2012 r., II SA/Bd, stwierdzając, że podczas ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej dla studentów (o ile tego nie precyzuje regulamin studiów) komisje stypendialne powinny orzekać według stanu prawnego i stanu faktycznego istniejącego w momencie podejmowania decyzji<sup>39</sup>.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że **wprost** znajdują także zastosowanie przepisy regulujące m.in. obligatoryjne umorzenie postępowania administracyjnego (art. 105 k.p.a.)<sup>40</sup>, wyłączenie pracownika organu administracji publicznej (art. 24 § 1 k.p.a.)<sup>41</sup>, o beczynności i przewlekłości postępowania (art. 37–38 k.p.a.)<sup>42</sup>, typy rozstrzygnięć organu odwoławczego (art. 138 k.p.a.)<sup>43</sup>, wniosek o cofnięcie odwołania i obowiązki organu wynikające dla niego z takiego stanu (art. 137 k.p.a.)<sup>44</sup>. W kwestii odpowiedniego stosowania przepisu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. wypowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z 24 maja 2012 r., II SA/Bk 180/12<sup>45</sup>. W wyroku z 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09<sup>46</sup>, WSA w Olszynie zajął stanowisko w kwestii odpowiedniego stosowania art. 24 § 3 k.p.a. w przypadku wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie pracownika pełniącego funkcję piastuna organu jakim jest rektor uczelni<sup>47</sup>. **Wprost** mogą znaleźć

<sup>39</sup> CBOSA.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 24 maja 2011 r., III SA/Lu 79/11, CBOSA.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 24 maja 2012 r., II SA/Bk 180/12, CBOSA (chodziło o odpowiednie stosowanie przepisu art. art. 24 § 1 k.p.a.).

<sup>42</sup> Z wyjątkiem przepisów, gdy „w beczynności w załatwieniu sprawy administracyjnej rozstrzyganej decyzją administracyjną pozostaje rektor uczelni publicznej stronie skarżącej przysługuje bezpośrednio skarga na beczynność tego organu do sądu administracyjnego, gdyż w postępowaniu przed tym organem zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym oraz Kodeksem postępowania administracyjnego nie służą żadne środki zaskarżenia służące zwalczaniu beczynności tego organu w drodze administracyjnej” (wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2009 r., II SAB/OI 35/09, cyt. za: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 1 października 2009 r., II SAB/OI 35/09, CBOSA.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> „Przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. wobec odesłania w art. 207 ust. 2 u.p.s.w. do odpowiedniego stosowania art. 127 § 3 k.p.a. dotyczy m.in. pracowników działających z upoważnienia rektora”, CBOSA.

<sup>46</sup> LEX nr 969443.

<sup>47</sup> „Nie sposób w oparciu o zapis art. 207 ust. 1 p.sz.w. przyjąć, że instytucja wynikająca z art. 24 § 3 k.p.a. może znaleźć zastosowanie w przypadku wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie pracownika pełniącego funkcję piastuna organu, jakim jest rektor uczelni. Stanowisko to nie wyklucza

także zastosowanie przepisy o trybach nadzwyczajnych z art. 145 k.p.a.<sup>48</sup>, 145a k.p.a. i art. 156 k.p.a.<sup>49</sup>

Rozbieżności w orzecznictwie wywołuje pogląd co do treści, jaką powinna zawierać decyzja organów uczelni. Dominuje stanowisko, wedle którego 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 administracji publicznej<sup>50</sup>. Jednakże w wyroku z 2 grudnia 2015 r., IV SA/Po 356/15, WSA w Poznaniu stwierdził, że odesłanie, w treści art. 207 ust. 1 u.p.s.w., do odpowiedniego stosowania przez organy uczelni przepisów k.p.a. powoduje, że rektor uczelni, rozpatrując odwołanie, zobowiązany jest do poszanowania przepisów dotyczących postępowania administracyjnego, w tym przepisów dotyczących decyzji administracyjnej. W szczególności zwrócić należy uwagę na przepis art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. Sąd ten zobowiązał zatem organy uczelni do zwrócenia szczególnej uwagi na obowiązkowy składnik decyzji, jakim jest jej uzasadnienie. Stanowi ono wyraz prawidłowego przeprowadzenia przez organ procesu rozpoznawczego i dedukcyjnego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Z tego względu motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła poznać tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy.

Moim zdaniem, **wprost** znajdują także zastosowanie przepisy wskazujące, jakim podmiotom przysługuje przymiot strony postępowania (art. 28 k.p.a., art. 30 § 1 oraz 30 § 2 k.p.a.), przepisy o udziale organizacji społecznej w postępowaniu (art. 31 k.p.a.), o pełnomocnictwie (art. 32–33 § 4 k.p.a.), 34 k.p.a., określające terminy załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.). Wprost znajdują też zastosowane przepisy *stricte* technicznoprosesowe dotyczące sporządzania protokołu, adnotacji oraz wezwań. Podzielić należy w całej rozciągłości pogląd P. Dańczaka, wedle którego komunikowanie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy szkół wyższych winno następować w formie pisemnej (względnie elektronicznej), za potwierdzeniem odbioru, przynajmniej tak długo, jak ustawodawca sam nie przewidzi odstępstw od tej reguły<sup>51</sup>, co pozwala na stwierdzenie, iż odpowiednie

---

możliwości odpowiedniego zastosowania regulacji wynikającej z art. 24 § 3 k.p.a. w odniesieniu do innych pracowników uczelni, niepełniących funkcji organu – rektora uczelni”.

<sup>48</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z 22 grudnia 1999 r., I SA 841/99, OSP 2002, Nr 5, poz. 71.

<sup>49</sup> Zob. m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 19 listopada 2008 r., II SA/Sz 621/08, CBOSA.

<sup>50</sup> Por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 17 września 2015 r., III SA/Gd 516/15; wyrok WSA w Krakowie z 28 maja 2014 r., III SA/Kr 157/14, CBOSA.

<sup>51</sup> P. Dańczak, *Glosa do wyroku NSA z 6 sierpnia 2010 r.*, I OSK 673/10, Glosa LEX/el. 2010.

zastosowanie znajdą przepisy o doręczeniach (art. 39–48 k.p.a.)<sup>52</sup>. **Wprost** znajdzie zastosowanie przepis art. 109 § 1 k.p.a., w świetle którego decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Natomiast ustnie decyzja może być ogłoszona stronom, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (w art. 14 § 2 w zw. z art. 109 § 2 k.p.a.). Zgodzić się należy również z poglądem P. Dańczaka, wedle którego „każda decyzja (...) wiąże wydający ją organ od momentu doręczenia lub ogłoszenia stronie. Nie ma specjalnych powodów, dla których decyzje z zakresu szkolnictwa wyższego miałyby wymykać się tej zasadzie”<sup>53</sup>.

Na zakończenie niniejszych rozważań stwierdzić należy, że przepis nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. nie ogranicza się – jak wskazano – jedynie do stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Należy bowiem zauważyć, że oprócz tego postępowania, stanowiącego „trzon” kodeksu, k.p.a. reguluje także trzy inne procedury, niebędące postępowaniami administracyjnymi, tj. postępowanie o wydanie zaświadczenia, postępowanie skargowe i/lub wnioskowe oraz o ustalenie właściwości. Nie ulega wątpliwości odpowiednie stosowanie przepisów działu VII k.p.a. regulującego podstawowe kwestie związane z wydaniem zaświadczeń oraz działu VIII k.p.a. – w sprawie skarg i wniosków.

## Bibliografia

- Dańczak P., *Glosa do wyroku NSA z 6 sierpnia 2010 r.*, I OSK 673/10, Glosa LEX/el. 2010.
- Nowacki J., *Odporownie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, 3.
- Skóra A., *Glosa do wyroku SN z 12 grudnia 2003 r.*, III RN 135/03, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005, 1–2.
- Studnicki F., Łachwa A., Fall J., Stabrawa E., *Odesłania w tekstach prawnych. Ku metodom ich zautomatyzowanej interpretacji*, ZN UJ, Prace Prawnicze, zesz. 136, Kraków 1990.
- Ura E., *Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 207 i cyt. tam orzecznictwo TK.
- Wróbel A. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, SIP LEX 2013, kom. do art. 1.
- Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, ZN UJ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 35, Łódź 1964.

<sup>52</sup> Por. uzasadnienie wyroku WSA z 2 grudnia 2015 r., III SA/Kr 1331/14, CBOSA.

<sup>53</sup> Ibidem.