

**Jan Dytko\***

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu

## WERYFIKACJA UCHWAŁ ORGANÓW KOLEGIALNYCH SZKÓŁ WYŻSZYCH

### Streszczenie

Jednym z przejawów autonomii szkół wyższych jest działalność uchwałodawcza organów kolegialnych uczelni. Akty (uchwały) tych organów nie figurują jednak w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, natomiast stanowią źródło wewnętrznego prawa administracyjnego. Ich konstrukcja oparta jest na zasadach techniki prawodawczej, przez co powinny być one właściwie zredagowane oraz nie wykazywać sprzeczności z aktami o charakterze powszechnie obowiązującym. Adresatami uchwał organów kolegialnych szkoły wyższej są przede wszystkim użytkownicy zakładu administracyjnego (uczelni), zatem uchwały te są jedną z form realizacji władztwa zakładowego. Podlegają nadzorowi weryfikacyjnemu ze skutkiem w postaci stwierdzenia ich nieważności. Zastosowanie takiej sankcji jest następstwem naruszenia prawa bądź statutu szkoły wyższej przez uchwałę rady wydziału lub senatu uczelni. Nie jest to jednak sankcja definitywna, albowiem akt nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów kolegialnych szkół wyższych podlega kontroli sądu administracyjnego w trybie skargi. Skarga taka stanowi emanację autonomii szkoły wyższej. W ostateczności więc, to sąd administracyjny może decydować zarówno o legalności uchwały organu kolegialnego uczelni, jak i o legalności aktu nadzoru nad tą uchwałą.

**Słowa kluczowe:** autonomia szkoły wyższej, uchwały organów kolegialnych uczelni, nadzór weryfikacyjny

---

\* Adres e-mail: jandytko@wp.pl

Kompetencje prawotwórcze organów kolejalnych szkoły wyższej zajmują szczególne miejsce w działalności uczelni, są przejawem konstytucyjnej autonomii<sup>1</sup>. Przez autonomię szkoły wyższej należy rozumieć chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego<sup>2</sup>. Istotą autonomii w relacjach *ad intra* jest rządzenie się własnym prawem – zarówno specjalnie ustanowionym dla szkół wyższych o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i prawem wewnętrznym<sup>3</sup>. Autonomia szkół wyższych nie może być jednak postrzegana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań<sup>4</sup>. Istnienie autonomii nie znosi zatem obowiązku działania szkoły wyższej w granicach i na podstawie prawa<sup>5</sup>. Co więcej, prawo tworzone przez organy szkoły wyższej, pomimo jego autonomicznego charakteru, wymaga zachowania wszystkich standardów wpływających na jego wewnętrzną spójność. Od tego zależy prawidłowe funkcjonowanie tego prawa, np. minimalizowanie trudności interpretacyjnych<sup>6</sup>.

Charakter prawny aktów normatywnych stanowiących przez organy kolejalne szkoły wyższej nie budzi wątpliwości, mimo że nie figurują one w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Akty takie zawierają normy prawne, które pozbawione są konstytucyjnego waloru powszechnego obowiązywania<sup>7</sup>. Traktowane są jednak jako kategoria aktu normatywnego, będącego źródłem wewnętrznego prawa administracyjnego. Nie można jednak zakładać *a priori* normatywnego charakteru każdej uchwały organu kolejalnego szkoły wyższej, nie każdy taki akt zawiera bowiem w sobie treści o tym znaczeniu.

Konstrukcja normotwórczego aktu organu kolejalnego szkoły wyższej winna być zakorzeniona w zasadach techniki prawodawczej. Zgodnie z § 133 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*<sup>8</sup>, uchwały Rady Ministrów są wyda-

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 70 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

<sup>2</sup> Wyrok TK z dn. 8 listopada 2000 r. (SK 18/99), Dz.U. 2000, Nr 101, poz. 1091.

<sup>3</sup> Por. Z.R. Kmieciak, *Prawo studenta do sądu a autonomia szkół wyższych*, „Przeгляд Sądowy” 2003, nr 3, s. 65.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dn. 12 lipca 2011 r. (I OSK 597/11), ONSAiWSA 2012, nr 6, poz. 115.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dn. 9 marca 2010 r. (I OSK 1384/09), LEX nr 585357.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dn. 7 października 2009 r. (II SA/Bd 322/09), LEX nr 573646.

<sup>7</sup> M. Brzeski, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dn. 13 lipca 2005 r. (I SA/Wa 1035/04)*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przeгляд Orzecznictwa” 2007, nr 4, s. 55.

<sup>8</sup> Dz.U. 2002, Nr 100, poz. 908, zwane dalej ZTP.

wane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych organów na podstawie ustawy. Do tych ostatnich należy zaliczyć zarówno uchwały senatu szkoły wyższej, jak i uchwały podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni – rad wydziałów.

Podstawą wydania uchwały organu kolegialnego szkoły wyższej jest przepis ustawowy, który upoważnia senat bądź radę wydziału do uregulowania określonego zakresu spraw<sup>9</sup>. Przykładowo, na podstawie art. 68 ust. 1 Ustawy z dn. 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>10</sup>, do kompetencji rady podstawowej jednostki organizacyjnej należy w szczególności:

- 1) ustalanie ogólnych kierunków działalności jednostki;
- 2) uchwalanie, po zasięgnięciu opinii właściwego organu samorządu studenckiego, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez senat uczelni publicznej lub organ kolegialny uczelni niepublicznej, programów studiów, w tym planów studiów;
- 3) uchwalanie, po zasięgnięciu opinii właściwego organu samorządu doktorantów, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez senat uczelni publicznej lub organ kolegialny uczelni niepublicznej, planów i programów studiów doktoranckich;
- 4) uchwalanie, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez senat uczelni publicznej lub organ kolegialny uczelni niepublicznej, planów i programów studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających.

Oparcie kompetencji normotwórczej na ustawowym upoważnieniu oznacza, że organ uczelni nie może objąć regulacją prawną innych spraw, albowiem stanowiłoby to przekroczenie granic upoważnienia. Uchwała podjęta z takim naruszeniem nie spełniałaby przesłanki legalności<sup>11</sup>. Przesłanki takiej nie spełnia także uchwała, której treść stoi w sprzeczności z przepisami każdej ustawy, a także przepisami rozporządzeń<sup>12</sup>. Od uchwały organu kolegialnego szkoły wyższej wymagana jest bowiem spójność w ramach całego systemu prawa, tj. zgodność z aktami normatywnymi wyższego rzędu<sup>13</sup>. Spójność taką należy również postrzegać przez pryzmat zakazu powtarzania przepisów ustaw oraz rozporzą-

<sup>9</sup> § 134 pkt 1 ZTP.

<sup>10</sup> Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm., zwana dalej p.s.w.

<sup>11</sup> Por. wyrok TK z dn. 10 lipca 2001 r. (P 4/00), OTK 2001, Nr 5, poz. 126.

<sup>12</sup> § 136 ZTP.

<sup>13</sup> Por. T. Bąkowski, w: J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 463.

dzeń w aktach prawa wewnętrznego<sup>14</sup>. Przeciwna sytuacja wskazywałaby na nieuprawnione wejście danego organu uczelni w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy<sup>15</sup>. Co więcej, powtórzenie przepisów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym także w aktach prawa wewnętrznego, spowodowałoby naruszenie istoty tego aktu, przez co akt taki traciłby swój charakter. Dopuszczalne jest jednak cytowanie w aktach wewnętrznych przepisów ustawy, o ile celem tego zabiegu będzie uczynienie tekstu prawnego bardziej czytelnym i zrozumiałym dla jego adresatów. Czyli, w przypadku szkół wyższych, przede wszystkim dla użytkowników zakładu administracyjnego<sup>16</sup>.

Uchwała organu kolegialnego szkoły wyższej kształtuje sytuację prawną podmiotów podporządkowanych organizacyjnie temu organowi. Przykładowo, akt kształtujący strukturę jednostek organizacyjnych funkcjonujących poza szkołą wyższą, dla których szkoła ta pełni funkcję założyciela i podmiotu prowadzącego (np. statuty tzw. liceów akademickich)<sup>17</sup>. Klasycznym jednak układem oddziaływania norm aktu normatywnego organów uczelni jest organizacyjne podporządkowanie mające miejsce w ramach systemu administracji publicznej ujmowanej podmiotowo. W przypadku aktów zakładowych, zakres ich oddziaływania regulacyjnego rozciąga się na podmioty podporządkowane organom zakładu w oparciu o stosunek zależności zakładowej<sup>18</sup>. Szeroko rozumiane stosunki zakładowe będą więc przedmiotem swoistej kategorii uchwał organów kolegialnych szkoły wyższej. Będą to uchwały normujące stosunki wiążące użytkowników uczelni (studentów, doktorantów, uczestników studiów podyplomowych) jako zakładu administracyjnego<sup>19</sup>. W tym wypadku szkoła wyższa będzie miała prawo do korzystania z władztwa zakładowego, choć oczywiście jego stosowanie nie będzie należało do głównego nurtu działania uczelni. Istota władztwa zakładowego sprowadza się do tego, że organ szkoły wyższej będzie miał prawo do

---

<sup>14</sup> § 137 ZTP.

<sup>15</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 20 maja 2008 r. (III SA/Wr 204/08), LEX nr 507817.

<sup>16</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 15 marca 2007 r. (II SA/Wr 521/06), Dz. Urz. Woj. Doln. 2007, Nr 174, poz. 2237.

<sup>17</sup> P. Wilczyński, *Akty prawotwórcze organów szkoły wyższej*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 311.

<sup>18</sup> A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Sankcja administracyjna w działalności szkoły wyższej*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 424.

<sup>19</sup> A. Wilczyńska, P. Wilczyński, w: *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 473–474.

jednostronnego, w miarę elastycznego kształtowania uprawnień i obowiązków studentów czy doktorantów jako użytkowników zakładu. Oczywiście chodzi o kształtowanie uprawnień i obowiązków tylko w zakresie, który odpowiada celom działania szkoły wyższej. Stąd, do kategorii aktów wynikających z władztwa zakładowego uczelni można zaliczyć np. akty regulujące organizację i tok procesu kształcenia oraz związane z nim prawa i obowiązki studentów albo doktorantów. Następnie, plany studiów i programy kształcenia czy też akty kształtujące wysokość opłat za świadczone usługi edukacyjne oraz zasady pobierania tych opłat<sup>20</sup>. Będą to także akty regulujące zasady studiowania według tzw. indywidualnego toku nauczania<sup>21</sup>. Z istoty zależności zakładowej będzie wynikało nie tylko dobrowolne poddanie się studenta czy doktoranta szczególnemu reżimowi prawnemu w uczelni, ale będą oni także korzystali z tego tytułu ze szczególnej ochrony, jako beneficjenci realizujący swoje prawa w zakładzie<sup>22</sup>.

Poza stosunkami zależności zakładowej organ kolegialny szkoły wyższej może kształtować stosunki administracyjnoprawne objęte władztwem publicznym, wykraczające poza obszar władztwa zakładowego. Tego typu stosunki będą nawiązywane na gruncie takich aktów normatywnych, które będą odnosiły się do indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Do tej grupy można zaliczyć akty ustalające przesłanki i tryb uzyskiwania statusu studenta (np. warunki i tryb rekrutacji na studia czy zasady przyjęć na studia osób będących laureatami oraz finalistami olimpiad). W tej kategorii aktów mieszczą się również regulaminy odbywania studiów (np. zasady wznawiania studiów po uprzednim skreśleniu z listy studentów), regulaminy przyznawania i wypłaty świadczeń pomocy materialnej dla studentów (np. dotyczące kryteriów przyznawania)<sup>23</sup>. W aktach tych będą formułowane materialne przesłanki do podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć w sprawach studenckich (np. przyjęcie na studia albo skreślenie z listy studentów). Doktryna prawa zwraca uwagę, że przepisy prawa zakładowego nie mogą jednak samoistnie stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej indywidualną sprawę studencką<sup>24</sup>. Gdyby przyjąć, że np. uchwała rady wydziału stanowi wyłączną podstawę decyzji w sprawie przyjęcia na studia, będzie to przypadek wydania decyzji bez pod-

<sup>20</sup> Ibidem, s. 474.

<sup>21</sup> P. Wilczyński, *Akty...*, op. cit., s. 310.

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 156–157.

<sup>23</sup> A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Prawo...*, op. cit., s. 474.

<sup>24</sup> M. Brzeski, op. cit., s. 55.

stawy prawnej, uzasadniający stwierdzenie jej nieważności w trybie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>25</sup>.

Odrębną kategorię aktów organów uczelni o charakterze normotwórczym będą stanowiły akty regulujące stosunki pracownicze. Taki charakter mają regulaminy organizacyjne normujące organizację i zasady działania administracji szkoły wyższej. Ponadto, uchwały senatów regulujące zasady ustalania zakresu obowiązków nauczycieli akademickich i rodzaje zajęć dydaktycznych objętych zakresem tych obowiązków (np. wymiar zadań dydaktycznych przyporządkowany poszczególnym stanowiskom oraz zasady obliczania godzin dydaktycznych). W tej grupie będą mieściły się także regulaminy zakładowych funduszy świadczeń socjalnych oraz regulaminy ogólnouczelnianych jednostek organizacyjnych (np. bibliotek, wydawnictw, archiwów). Do tej kategorii aktów należy również zaliczyć regulaminy wyborów do organów szkoły wyższej, a także regulaminy zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej. Akty z tej kategorii będą normowały też zasady komercjalizacji wyników badań naukowych<sup>26</sup>.

Uchwały senatu szkoły wyższej podjęte w zakresie kompetencji stanowiących są wiążące dla innych organów uczelni, jej pracowników, doktorantów i studentów<sup>27</sup>. Adekwatnie, uchwały rady podstawowej jednostki organizacyjnej (rady wydziału) w sprawach należących do jej kompetencji są wiążące dla kierownika, pracowników, doktorantów i studentów tej jednostki<sup>28</sup>. Zastrzeżenie wiążącego charakteru dla kompetencji stanowiących oznacza, że inne kompetencje np. o charakterze opiniodawczym nie mają analogicznego waloru<sup>29</sup>. Uchwały organów kolegialnych szkoły wyższej traktowane są jako źródło prawa zakładowego publicznego<sup>30</sup>. Zapadają one zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy statutowej liczby ich członków<sup>31</sup>. Zwykła większość głosów oznacza przewagę głosów „za” nad głosami „przeciw”, bez uwzględniania głosów wstrzymujących się. Nie może dojść do podjęcia uchwały, gdy liczba

<sup>25</sup> Dz.U. 2013, poz. 267 z późn. zm., zwana dalej: k.p.a.

<sup>26</sup> P. Wilczyński, *Akty...*, op. cit., s. 309.

<sup>27</sup> Art. 65 ust. 1 p.s.w.

<sup>28</sup> Art. 68 ust. 3 p.s.w.

<sup>29</sup> D. Dudek, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 267.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dn. 13 lipca 2005 r. (I SA/Wa 1035/04), LEX nr 190570.

<sup>31</sup> Art. 69 ust. 2 p.s.w.

nieobecnych przewyższa 50% statutowego składu organu. Przez statutowy skład należy rozumieć liczbę członków senatu ustaloną zgodnie z art. 61 p.s.w. Na liczbę tę składa się procentowy udział w składzie senatu przedstawiciele nauczycieli akademickich, doktorantów, studentów oraz pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Udział przedstawiciele studentów i doktorantów w senacie uczelni nie może być mniejszy niż 20%. Liczbę przedstawiciele studentów i doktorantów ustala się proporcjonalnie do liczebności obu tych grup w uczelni, z tym że studenci i doktoranci są reprezentowani co najmniej przez jednego przedstawiciela każdej z tych grup. W publicznej uczelni akademickiej nauczyciele akademicy posiadający tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego stanowią więcej niż połowę statutowego składu senatu, nie więcej jednak niż trzy piąte. W publicznej uczelni zawodowej nauczyciele akademicy posiadający co najmniej stopień naukowy doktora stanowią więcej niż połowę statutowego składu senatu, z tym że statut uczelni zawodowej prowadzącej studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie może ustalić inny skład senatu. Jest to liczba stała, która może ulec zmianie wyłącznie w drodze zmiany statutu. Nieobsadzenie mandatów lub ich opróżnienie w trakcie kadencji nie powoduje korekty statutowego składu senatu stanowiącego podstawę obliczania *quorum*<sup>32</sup>.

Do podjęcia uchwały organu kolegiального szkoły wyższej może dojść także kwalifikowaną większością głosów, o ile ustawa lub statut tak stanowią<sup>33</sup>. W tym wypadku statut ma pełną swobodę przy określeniu konkretnych wymogów większości w głosowaniach nienormowanych w ustawie. Może nawet dokonać podwyższenia wymagań przewidzianych przez ustawę w odniesieniu do poszczególnych kwestii poddawanych pod głosowanie, nie może natomiast ich obniżyć, jeśli ustawa zawiera szczegółowe wymagania<sup>34</sup>. Podkreślenia wymaga, że nawet sam statut publicznej szkoły wyższej jest uchwalany kwalifikowaną większością, która zgodnie z art. 56 ust. 1 p.s.w., wynosi co najmniej dwie trzecie głosów składu senatu. Wyższe wymagania przewidziane są tylko dla ponownego rozpatrzenia uchwały senatu, której wykonanie zawiesił rektor uczelni, ze względu na naruszenie przez uchwałę ważnego interesu szkoły. W tym wypadku wymagana jest większość co najmniej trzech czwartych głosów, w obecności co

<sup>32</sup> P. Orzeszko, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 145.

<sup>33</sup> Art. 69 ust. 2 p.s.w.

<sup>34</sup> D. Dudek, op. cit., s. 285.

najmniej dwóch trzecich statutowego składu senatu<sup>35</sup>. W doktrynie prawa prezentowany jest pogląd, że ustawa nie wymaga w tej sytuacji ponownego głosowania bezpośrednio nad kwestionowaną uchwałą dla odrzucenia zawieszenia jej wykonania, albowiem wystarczy tylko wypowiedź senatu za utrzymaniem uchwały w mocy<sup>36</sup>. Zawieszenie przez rektora wykonania uchwały senatu może nastąpić także wtedy, gdy uchwała narusza przepisy ustawy lub statutu. W tym wypadku rektor w terminie czternastu dni od jej podjęcia zwołuje posiedzenie senatu w celu ponownego rozpatrzenia uchwały<sup>37</sup>. Senat ma w tym wypadku trzy możliwości. Może utrzymać uchwałę w pierwotnym brzmieniu, zmienić ją albo uchylić<sup>38</sup>. Jeżeli senat nie zmieni albo nie uchyli zawieszonych uchwał, rektor przekazuje ją ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego lub innemu właściwemu ministrowi (w zależności od charakteru uczelni: ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, spraw zdrowia, spraw gospodarki morskiej oraz w odniesieniu do uczelni wojskowych – Ministrowi Obrony Narodowej), w celu rozpatrzenia w trybie nadzoru. Jest to przeniesienie sporu o uchwałę pomiędzyrektorem a senatem przed organ zewnętrzny<sup>39</sup>. Jeżeli minister nie podzieli zarzutów rektora do uchwały senatu, a zatem stwierdzi, że zawieszenie wykonania uchwały nie miało podstaw prawnych (np. gdy uchwała nie wykazuje cech nieprawidłowości), uchwała taka odzyskuje walor wykonalności<sup>40</sup>. W przeciwnym razie minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (albo inni właściwi ministrowie) stwierdza nieważność uchwały senatu, w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni<sup>41</sup>. Sankcja nieważności opiera się na założeniu, że akt funkcjonuje dopóki nie zostanie wykluczony z obrotu prawnego w przewidzianym do tego trybie. Stwierdzenie nieważności uchwały organu kolegialnego szkoły wyższej może nastąpić również z urzędu<sup>42</sup>. Złożenie w tym przedmiocie wniosku o wszczęcie postępowania nadzorczego, np. przez studenta czy doktoranta, jest niedopuszczalne zarówno z przyczyn podmiotowych (brak

<sup>35</sup> Art. 65 ust. 3 p.s.w.

<sup>36</sup> D. Dudek, op. cit., s. 274.

<sup>37</sup> Art. 65 ust. 2 p. s. w.

<sup>38</sup> D. Dudek, op. cit., s. 267.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 268.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 270.

<sup>41</sup> Art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 p.s.w.

<sup>42</sup> Por. P. Orzeszko, op. cit., s. 88.



legitymacji po stronie wnioskodawcy), jak i przedmiotowych (żądanie nie dotyczy sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej)<sup>43</sup>. Z racji tego, że postępowanie nadzorcze nad szkołą wyższą nie jest postępowaniem administracyjnym, nie istnieje formuła odmowy wszczęcia postępowania nadzorczego na wniosek osoby nieuprawnionej, wzorem odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. Przepis ten stanowi, że gdy żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego 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. Zastosowanie z urzędu sankcji nieważności wobec uchwały organu kolegiального szkoły wyższej poprzedza przedłożenie tego aktu organowi nadzoru przez rektora w trybie art. 35 ust. 3 p.s.w. Przepis ten dookreśla, jakie uchwały właściwych organów uczelni podlegają obowiązkowemu przedłożeniu. Są to uchwały w następujących sprawach:

- 1) przyjęcia lub zmiany statutu;
- 2) uruchomienia lub zniesienia kierunku studiów wraz z informacją o obsadzie kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów;
- 3) utworzenia zamiejscowej jednostki organizacyjnej wraz z informacją o bazie materialnej i obsadzie kadrowej tej jednostki;
- 4) przyjęcia lub zmiany regulaminu studiów lub regulaminu studiów doktoranckich oraz zasad i trybu przyjmowania na studia i studia doktoranckie.

Z enumeracji powyższej wynika, że nadzorowi będą podlegały zarówno uchwały senatu uczelni jak i uchwały rady podstawowej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej (rady wydziału), czy też uchwały konwentu albo nawet uchwały innego organu kolegiального utworzonego na podstawie statutu uczelni.

Należy mieć jednakże na uwadze, że nadzór organizacyjny nad działalnością rady wydziału sprawuje senat szkoły wyższej (art. 68 ust. 5 p.s.w.), który choć nie może stwierdzić nieważności uchwały sprzecznej z prawem powszechnie obowiązującym lub przepisami aktów wewnętrznych uczelni czy też z powodu naruszenia ważnego interesu szkoły, to jednak może uchylić taką uchwałę. Uchylenie uchwały następuje w trybie rozpatrzenia odwołania, wniesionego przez dziekana wydziału jako kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej. Należy zaznaczyć, iż rada wydziału nie ma żadnych możliwości przeciwstawienia się derogacyjnym działaniom

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dn. 2 grudnia 2010 r. (I OSK 1579/10), LEX nr 745091.

senatu<sup>44</sup>. Przesłanki zaś władczej ingerencji senatu stanowią zarazem kryteria, jakimi powinien kierować się dziekan, składając odwołanie od uchwały rady wydziału<sup>45</sup>. Odwołanie takie dziekan może złożyć od każdej uchwały rady. Nie jest w tym także ograniczony żadnym terminem, albowiem ustawa takiego terminu nie wprowadza. Zatem odwołanie może zostać wniesione również w dużym odstępie czasowym od podjęcia uchwały, chyba że statut uczelni będzie stanowił odrębnie. Jest to możliwe na podstawie art. 17 p.s.w., zgodnie z którym sprawy związane z funkcjonowaniem szkoły wyższej nieuregulowane w ustawie określa statut uczelni. Przepisy p.s.w. nie przyznają innym osobom w strukturze wydziału (w szczególności pracownikom naukowym i studentom czy doktorantom) uprawnienia zaskarżenia do senatu uchwał rady wydziału, które bezpośrednio mogą dotyczyć tych osób (np. uchwały w sprawach personalnych). Nie oznacza to jednak, że bez woli dziekana uchwały takie nie podlegają żadnej weryfikacji<sup>46</sup>. Przepisy szczególnie mogą bowiem wprowadzać odrębny tryb kwestionowania uchwał personalnych rad podstawowych jednostek organizacyjnych szkół wyższych. Przykładowo, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dn. 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>47</sup>, osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora może wnieść odwołanie od odmownej uchwały 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;
- 5) nadania stopnia doktora.

Odwołanie takie wnoszone jest do Centralnej Komisji za pośrednictwem właściwej rady w terminie miesiąca od dnia doręczenia uchwały wraz z uzasadnieniem. Rada przekazuje odwołanie Centralnej Komisji wraz ze swoją opinią i aktami sprawy w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia odwołania. Po rozpatrzeniu odwołania, w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy, Centralna Komisja albo utrzymuje w mocy zaskarżoną uchwałę, albo uchylając ją, prze-

---

<sup>44</sup> D. Dudek, op. cit., s. 284.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 283.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 282.

<sup>47</sup> Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 z późn. zm.

kazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia radzie tej samej lub innej jednostki organizacyjnej<sup>48</sup>.

Niezgodność z prawem uchwały organu kolegiального szkoły wyższej należy rozpatrywać zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Oznacza to, że nie tylko sama treść uchwały może naruszać prawo, ale także tryb jej wydania. Należy podkreślić, że w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały organu uczelni, nie mamy do czynienia z odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów postępowania administracyjnego, normujących nieważność decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.<sup>49</sup> Jednakże skutek prawny stwierdzenia nieważności uchwały organu szkoły wyższej, jak i skutek prawny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest adekwatny: eliminacja z obrotu prawnego wadliwego aktu. Wadliwość ta polega zawsze na istotnym naruszeniu prawa, a w przypadku decyzji administracyjnych jest to także naruszenie o charakterze kwalifikowanym. Tego typu wadliwość jest przejawem niezgodnego z prawem działania organu wydającego akt, zarówno w warstwie materialnej, jak i formalnej. Takiemu działaniu przypisuje się cechę oczywistej nieprawidłowości<sup>50</sup>.

Termin na zastosowanie środka nadzoru, w postaci stwierdzenia nieważności uchwały organu uczelni, wynosi do dwóch miesięcy od dnia otrzymania uchwały<sup>51</sup>. Formą zastosowania tego środka jest rozstrzygnięcie nadzorcze, które wykazuje znamiona decyzji administracyjnej, choć w rozumieniu k.p.a. taką decyzją nie jest. Jest natomiast rozstrzygnięciem prawnym, podejmowanym na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, przez organ administracji, wobec indywidualnie oznaczonego podmiotu (określonej uczelni, która na podstawie art. 12 p.s.w. ma osobowość prawną). Mamy w tym wypadku do czynienia z podwójną konkretnością: podmiotową, gdy chodzi o samą uczelnię oraz przedmiotową, gdy chodzi o konkretną sprawę – prawną ocenę formy działania organu uczelni (uchwały).

---

<sup>48</sup> Art. 21 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

<sup>49</sup> Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

<sup>50</sup> Por. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 42 i n.

<sup>51</sup> Art. 36 ust. 1 pkt 2 p.s.w.

Rozstrzygnięcie nadzorcze względem uchwały organu szkoły wyższej w sposób autorytatywny kształtuje sytuację prawną adresata, poprzez uchYLENIE mocy wiążącej aktu będącego wyrazem woli organu uczelni jako autonomicznej jednostki organizacyjnej<sup>52</sup>. Na tak rozumiany akt nadzoru przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia tego aktu zainteresowanej szkole wyższej<sup>53</sup>. Skargę taką należy postrzegać jako jedną z podstawowych gwarancji autonomii uczelni, tym bardziej, że uchwały organów kolegialnych szkoły wyższej wyłączone są spod bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych<sup>54</sup>.

Wniesienie skargi na akt nadzoru ministra nad uchwałą organu kolegialnego szkoły wyższej nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Z tego wynika, że stwierdzenie nieważności uchwały utrzymuje swoją moc po wniesieniu skargi, aczkolwiek minister, który stwierdził nieważność uchwały, może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu nadzoru z urzędu lub na wniosek rektora<sup>55</sup>. W takim wypadku uchwała, wobec której orzeczono nieważność, będzie nadal obowiązywała. Natomiast po przekazaniu skargi sądowi administracyjnemu, może on na wniosek rektora wydać postanowienie o wstrzymaniu zaskarżonego aktu nadzoru, jeżeli zachodziłoby niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (np. gdy na podstawie kwestionowanej uchwały zakończono już rekrutację i wydano indywidualne decyzje w sprawie przyjęcia na studia). Postanowienie w sprawie wstrzymania sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie, w razie zmiany okoliczności. Wstrzymanie wykonania aktu upada w każdym przypadku, po wydaniu przez sąd orzeczenia kończącego postępowanie w pierwszej instancji<sup>56</sup>. Uwzględniając natomiast zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, prawomocne orzeczenie sądu uchylające akt nadzoru powoduje odzyskanie przez uchwałę mocy obowiązującej.

Skargę na akt nadzoru nad uchwałą organu kolegialnego szkoły wyższej rektor uczelni wnosi za pośrednictwem ministra, który wydał ten akt. Przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji z zakresu administracji publicz-

<sup>52</sup> Uchwała SN z dn. 12 lutego 1998 r. (III ZP 46/97), OSNP 1998, Nr 13, poz. 384.

<sup>53</sup> Art. 36 ust. 1 p.s.w.

<sup>54</sup> P. Wilczyński, *Akty...*, op. cit., s. 318.

<sup>55</sup> Art. 61 § 2 pkt Ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012, poz. 270 z późn. zm.), zwana dalej: p.p.s.a.

<sup>56</sup> Art. 61 § 6 p.p.s.a.

nej stosuje się odpowiednio<sup>57</sup>. Skutkiem owego odpowiedniego stosowania tychże przepisów jest to, że rozstrzygnięcie nadzorcze ministra stwierdzające nieważność uchwały organu kolegialnego szkoły wyższej może być zaskarżone do sądu administracyjnego bez składania przez rektora i rozpatrywania w tym względzie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a.<sup>58</sup> Zgodnie z tym przepisem, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wyłączenie tego przepisu spod zastosowania jest logiczną konsekwencją, albowiem postępowanie nadzorcze nad uchwałą organu kolegialnego szkoły wyższej nie jest postępowaniem administracyjnym, z prawem ponownego rozpatrzenia sprawy przed naczelnym organem administracji państwowej.

Z odpowiedniego stosowania przepisów o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego wynika także uprawnienie samokontrolne ministra, który może uwzględnić skargę na akt nadzoru do dnia rozpoczęcia rozprawy przed sądem administracyjnym<sup>59</sup>. Przepisy p.p.s.a. nie określają przesłanek stosowania instytucji samokontroli. Należy jednak wiązać zakres badania przedmiotu zaskarżenia – rozstrzygnięcia nadzorczego nad uchwałą organu kolegialnego szkoły wyższej – wyłącznie pod kątem naruszenia prawa. Tym samym podnoszone w skardze zarzuty mające uzasadniać zastosowanie samoweryfikacji powinny sprowadzać się do wykazania obiektywnego naruszenia prawa przez ministra nadzorującego uchwałę. Warunkiem jednak zastosowania uprawnienia samokontrolnego jest uwzględnienie skargi w całości, co oznacza uznanie za zasadne zarówno zawartych w niej zarzutów, podstawy prawnej, jak i wniosków<sup>60</sup>. Uwzględnienie skargi będzie stanowiło odstępstwo od zasady związania organu wydanym przez siebie rozstrzygnięciem.

Minister stosując instytucję samokontroli nie jest związany granicami skargi, przy czym rektor może w skardze zawrzeć wniosek o skorzystanie przez organ nadzoru z tej instytucji<sup>61</sup>. Rektor wnoszący skargę powinien w takim wypadku wskazać sposób ponownego rozstrzygnięcia sprawy w zakresie oceny zakwestio-

<sup>57</sup> Art. 36 ust. 1a p.s.w.

<sup>58</sup> P. Orzeszko, op. cit., s. 87.

<sup>59</sup> Art. 54 § 3 p.p.s.a.

<sup>60</sup> Wyrok NSA z dn. 11 maja 2011 r. (II OSK 810/10), LEX nr 1081914.

<sup>61</sup> Por. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2014, s. 80.

nowanej przez ministra uchwały<sup>62</sup>. Ponieważ przepisy p.s.w. przewidują tylko jedną kompetencję ministra wobec uchwał organów szkoły wyższej – stwierdzenie nieważności – podstawą do orzeczenia samokontrolnego będzie wyłącznie przepis art. 54 p.p.s.a. Z tego wynika, że minister uwzględniając w całości skargę na wydany przez siebie akt nadzoru, uchyli ten akt z jednoczesnym orzeczeniem o odstąpieniu od stwierdzenia nieważności uchwały<sup>63</sup>. W ten sposób uchwała odzyska walor obowiązujący, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla tych, do których była adresowana. Jest to swego rodzaju zadośćuczynienie, poprzez doprowadzenie do stanu, w którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta po myśli skarżącego, z jego oczekiwaniami wynikającymi z treści skargi. To oczekiwanie skarżącego co do załatwienia sprawy należy odnieść do jej meritum – zachowania *status quo* uchwały organów uczelni<sup>64</sup>.

Podsumowując opisaną problematykę, należy stwierdzić, iż dla aktów normatywnych kolegialnych organów szkół wyższych przewidzianych jest kilka trybów weryfikacji zgodności ich z prawem. Tryby te nie są względem siebie konkurencyjne, co oznacza, że zastosowanie każdego z nich jest uwarunkowane zarówno charakterem aktu, przedmiotem regulacji, okolicznością wydania aktu, a także rodzajem organu, który akt wydał. Choć organy nadzoru nad działalnością szkół wyższych mogą podjąć ingerencję nadzorczą względem każdej uchwały, każdego organu kolegialnego uczelni, to należy jednak uczynić preferencję na rzecz wewnątrzuczelnianego trybu weryfikacji tych aktów. Pomijając oczywiście obowiązek rektora przedkładania określonych uchwał ministrowi do spraw szkolnictwa wyższego lub innym (branżowym) ministrom, podstawowa weryfikacja powinna odbywać się na poziomie uczelni poprzez nadzór organizacyjny senatu nad uchwałami rad wydziałów i prawo zawieszalności wykonania uchwał senatu przez rektora. Wydaje się, że w tym trybie można osiągnąć kompromis pomiędzy organami uczelni a zaangażowanie organów zewnętrznych w życie szkoły wyższej ograniczyć do minimum, przewidzianego jedynie przez samego ustawodawcę. Jeśli przyjąć, iż naczelną zasadą funkcjonowania szkoły wyższej jest jej autonomia, każde wewnątrzuczelniane rozstrzygnięcie w granicach kompetencji organów je podejmujących, jest stosowanym wyjściem naprzeciw realizacji tej zasady. Wszakże autonomia nigdy nie oznacza dowolności, której prawo nie przewiduje. Samo zaś prawo

<sup>62</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>63</sup> Por. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 132.

<sup>64</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z dn. 21 stycznia 2011 r. (I SA/Łd 1115/10), LEX nr 952613.

wyznacza granice autonomii i zabezpiecza przed ewentualnymi dążeniami do ich przekraczania.

## VERIFICATION OF RESOLUTIONS ISSUED BY UNIVERSITY COLLEGIAL BODIES

### Summary

One of the manifestations of the autonomy of an academy is the activity of issuing resolutions by proper academy collegial bodies. Although acts (resolutions) of these bodies are not included in the constitutional system of sources of law, they are a source of internal administrative law. Their construction is based on the principles of legislative technique, hence should be properly edited and conform with the acts of general application. Academy is the primarily recipient of these resolutions qua users of an administrative facility and, therefore, resolutions posit a form of an implementation of the rulership. This sort of legislation comes under supervision with the possible effect of the annulment thereof. The use of such a penalty is a result of violations of the law or the statute of the university by a resolution of the faculty council or the senate. Yet this is not a definite penalty because the supervision of legislation comes under the control of the administrative court by means of complaint. Such a complaint is derived from the autonomy of an academy. Eventually, it is the administrative court that can decide both about the legality of the resolution of a collegial body and the supervision of the legality of that resolution.

*Translated by Jan Dytko*

**Keywords:** autonomy of the university, resolution of university collegial bodies, supervision