

Decyzja administracyjna w postępowaniach przed organami szkół wyższych – wybrane problemy prawne

1. Wstęp

Sprawne funkcjonowanie szkolnictwa wyższego jest jednym z ważniejszych nurtów polityki państwa. Nie sposób byłoby zaakceptować stan faktyczny, w którym państwo nie zabiegałoby o rozwój edukacji i nauki swoich obywateli. Dobrze wykształcone społeczeństwo jest bowiem wartością samą w sobie i sprzyja podnoszeniu jakości życia i funkcjonowania kraju. Od wielu lat zauważalny jest wzrost zainteresowania się systemem szkół wyższych. Wpływają na to zarówno czynniki demograficzne, ekonomiczne, jak i pewne standardy europejskie, których wdrożenie jest niezbędne, aby krajowe normy szkolnictwa wyższego mogły sprzyjać realizowaniu zadań państwa na odpowiednio wysokim poziomie. Nie dziwi zatem fakt, że poruszana tematyka jest przedmiotem wielu dyscyplin naukowych. W ich gronie znalazły się również nauki prawne. Istotne miejsce w obszarze tych nauk zajmuje prawo administracyjne. Jako jedna z najszerszych gałęzi nauk prawnych obejmuje swoim zakresem wszelkiego rodzaju stosunki prawne o charakterze publicznym nawiązywane z uwagi na swoistą konstrukcję systemu szkolnictwa wyższego. Współczesny model szkolnictwa jest uwarunkowany wieloma czynnikami, w tym pozaprawnymi. Wśród nich należy wymienić normy prawne spełniające wymagania stawiane przez standardy europejskie, dobrze wykwalifikowany personel administracyjny, rozwijającą się kadrę naukową, sprzyjającą temu rozwojowi atmosferę nauki i pracy, a także szeroko rozumianą autonomię szkół oraz wkraczający do uczelni akademickich w szybkim tempie kapitalizm i urynkowanie. Jednym z narzędzi prawnych, które sprzyja sprawnemu funkcjonowaniu szkół wyższych w różnych aspektach, jest procedura administracyjna. W ramach przepisów procesowych na szczególną uwagę zasługuje decyzja administracyjna. Jej rola w kształtowaniu relacji prawnych jest doniosła, chociażby z uwagi na szerokie obszary przedmiotowe będące podstawą rozstrzygnięć. Opracowanie niniejsze ma na celu zaprezentowanie węzłowych problemów prawnych dotyczących decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu przed organami szkół wyższych. Na podstawie analizy prawnej przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie tematyki związanej z rolą

decyzji administracyjnych w procesie zarządzania szkołami wyższymi skonstruowane zostaną charakterystyczne elementy wyróżniające decyzje będące efektem postępowania administracyjnego przed organami szkół wyższych oraz ocena zauważonych odmienności w kontekście obowiązujących ogólnych standardów procesowych.

2. Obszary przedmiotowe decydowania administracyjnego

Decyzja administracyjna należy do podstawowych form załatwiania administracyjnych spraw indywidualnych. Fakt ten wynika wprost z art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej też: k.p.a.), który stanowi, że kodeks ten normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Decyzja jest aktem administracyjnym o charakterze zewnętrznym, stąd też powinna być wydana wobec podmiotów niepodporządkowanych. Podstawowym źródłem prawa regulującym problematykę decyzji administracyjnych jest Kodeks postępowania administracyjnego. Nie jest on jednak źródłem samodzielnym, w systemie szkolnictwa wyższego bowiem istnieją również regulacje mające charakter szczegółowy (ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, dalej też: u.p.s.w.), a także regulacje wewnętrzne również odnoszące się do trybu jej wydania, zaskarżenia czy treści. W doktrynie podkreśla się, że „podstawę do wydania decyzji administracyjnej w określonej sprawie indywidualnej stanowią przepisy materialne (określające uprawnienia i obowiązki jednostki), procesowe (regulujące tryb rozstrzygania sprawy) oraz ustrojowe (określające rodzaje organów administracji publicznej i ich kompetencje). Decyzja administracyjna jest zatem kwalifikowanym aktem administracyjnym, wydanym na podstawie ustawy lub z upoważnienia ustawy po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania, rodzącym określone skutki prawne”¹.

Należy zaznaczyć, że z przepisów prawa nie zawsze wynika, w jakiej formie ma nastąpić rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Można jedynie wnioskować na podstawie cech danej sytuacji, czy ma charakter indywidualny, administracyjny, kompetencja do jej rozstrzygnięcia należy do organu i czy można zastosować prawną formę działania organów administracji publicznej o charakterze władczym. Na tym tle powstaje na gruncie praktyki wiele sporów. W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko NSA stwierdzające, że: „o charakterze aktu prawnego decyduje jego istota, a nie nazwa. Stosowanie przez prawodawcę prawidłowego nazewnictwa prawnych form działania administracji ułatwia niewątpliwie rozumienie i stosowanie tych form, jednakże

¹ L. Klat-Wertelecka, *Decyzja jako forma rozstrzygnięcia spraw indywidualnych*, [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 15.

zastosowanie określenia nie harmonizującego z charakterem aktu nie może prowadzić do błędnego stosowania samej instytucji prawnej².

„W orzecznictwie NSA zarysowała się wyraźna tendencja do szerokiego ujmowania pojęcia decyzja administracyjna. Umożliwia to organom obejmowanie formą decyzji możliwie najszerszego obszaru, a samemu sądowi administracyjnemu rozszerzanie zakresu kontroli, co w państwie prawnym powinno mieć szczególne znaczenie³.”

Podobny pogląd wyrażony jest również w doktrynie w odniesieniu do sytuacji, w których ustawodawca nie precyzuje dokładnie formy załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. W nauce promuje się przyjęcie domniemania działań w formie decyzji wszędzie tam, gdzie administracja władczo wkracza w prawa lub obowiązki podmiotów jej niepodporządkowanych⁴.

Decyzja jest aktem sformalizowanym zawierającym odpowiednie elementy, które warunkują poprawną treść formalną i materialną. Do nich należy zaliczyć:

- oznaczenie organu administracji publicznej,
- datę wydania decyzji,
- oznaczenie strony lub stron,
- powołanie podstawy prawnej,
- rozstrzygnięcie sprawy,
- uzasadnienie faktyczne i prawne,
- ewentualnie inne składniki określone w przepisach szczególnych,
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie lub pouczenie co do formy wystąpienia na drogę sądową, jeżeli w sprawie taka możliwość istnieje,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu⁵.

Decyzje administracyjne wydawane są w odniesieniu do różnych spraw administracyjnych. W zakresie norm Prawa o szkolnictwie wyższym można wyróżnić kilka podstawowych obszarów decydowania związanych z:

- 1) systemem szkolnictwa wyższego** (pozwolenie na prowadzenie studiów na konkretnym kierunku, pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej, art. 20 u.p.s.w., decyzja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego do zawieszenia uprawnienia do kształcenia),

² Postanowienie z 20 listopada 1981 r., II SA 848/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 118

³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 17.

⁴ Zob. J. Jendroška, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 89; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2011, s. 179

⁵ Zob. art. 107 k.p.a.

2) **ustrojem uczelni** (decyzja zatwierdzająca statut uczelni wojskowej art. 56 ust. 5 u.p.s.w., nadanie statusu KNOW – Krajowy Naukowy Ośrodek Wiodący, art. 84b u.p.s.w.),

3) ze studiami i studentami:

- procesem rekrutacji (np. decyzja o odmowie przyjęcia na studia, art. 169 u.p.s.w.),
- procesem kształcenia (np. decyzje o przedłużeniu sesji, decyzje o skreśleniu z listy studentów, art. 190 u.p.s.w.),
- pomocą materialną dla studentów (np. decyzje o przyznaniu lub nieprzyznaniu pomocy materialnej, art. 175 u.p.s.w.).

Decyzje wydawane w ramach systemu szkolnictwa wyższego będą przede wszystkim rozstrzygały o kwestiach podstawowych związanych ze strukturą jednostek tworzących system oraz ze wzajemnymi zależnościami między ogniwami systemu. „Przez system należy rozumieć ogół warunków instytucjonalnych i finansowych tworzonych przez państwo dla realizacji prawa do nauki oraz swobodnego prowadzenia badań naukowych”⁶. W literaturze podnosi się rozróżnienie znaczenia systemu szkolnictwa wyższego w węższym i szerokim ujęciu. Wąskie ujęcie obejmuje uczelnie wyższe publiczne i niepubliczne, szkoły wyznaniowe oraz instytuty Polskiej Akademii Nauk. Natomiast szerokie znaczenie systemu dodatkowo wiąże wszelkie krajowe instytuty badawcze, międzynarodowe instytuty naukowe itp.⁷

Władcze akty administracyjne w obrębie ustroju szkolnictwa wyższego będą dotyczyły organizacji funkcjonowania uczelni. W tym zakresie rozstrzyganie w formie decyzji ma dość ograniczony zasięg. Wynika to przede wszystkim z faktu, że materia związana z ustrojem jest domeną administracyjnego prawa ustrojowego i kwestie procesowe nie mają tu szerszego znaczenia.

Studia i studenci to ostatni i najszerszy obszar przedmiotowy decyzji administracyjnych. W ramach tej problematyki w drodze decyzji załatwia się wiele spraw indywidualnych związanych z realizacją prawa materialnego kształtującego status prawny studenta. Wydawanie decyzji wiąże się z prawami i obowiązkami studentów. Decyzja stanowi narzędzie procesowe do urzeczywistnienia materialnych prerogatyw użytkowników zakładu administracyjnego.

Wszystkie wymienione wyżej kategorie sytuacji, w których mogą być wydawane decyzje administracyjne, muszą ponadto spełniać łącznie dwa warunki:

- 1) stanowią konkretyzację spraw indywidualnych,
- 2) załatwiane sprawy wywierają bezpośredni skutek na zewnątrz.

⁶ M. Pyter (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 6

⁷ *Ibidem*, s. 6.

Spełnienie tych warunków potwierdza orzecznictwo NSA. W jednym z postanowień sąd orzekł, że „Sytuacje, kiedy rozstrzygnięcie organu uczelni dotyczy sfery praw i obowiązków studenta i wywiera bezpośredni skutek na zewnątrz”⁸. Pogląd ten podziela również przedstawiciele doktryny, twierdząc, że „nie wydaje się w drodze decyzji administracyjnych aktów organów uczelni ze sfery aktów administracyjnych wewnętrznych. Wynika to z faktu, że jednostronne działania prawne organów zakładu skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, które to nie wpływają na sam byt tego stosunku nie wymagają wydawania decyzji indywidualnych, a co za tym idzie nie podlegają reżimowi K.p.a.”⁹.

3. Cechy decyzji wydawanych przez organy szkolnictwa wyższego

Decyzje administracyjne wydawane przez uprawnione do tego organy w ramach ich kompetencji odpowiadają niektórym klasycznym cechom władczych aktów administracyjnych. Są jednak i takie, które wyróżniają je spośród innych, tworząc tym samym specyfikę regulacji szczególnej nie zawsze możliwej do pogodzenia z utrwalonymi od lat standardami państwa prawa.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć cechy odpowiadające tradycyjnemu ujęciu decyzji administracyjnych. I tak:

- 1) decyzja wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania,
- 2) zachowany jest indywidualny charakter aktu administracyjnego,
- 3) możliwe jest zastosowanie zwyczajnego trybu odwoławczego,
- 4) możliwe jest zastosowanie kodeksowych trybów nadzwyczajnych.

Drugą grupę stanowią cechy charakterystyczne dla decyzji wydawanych w szkolnictwie wyższym. Wśród nich należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

1) Choć decyzja wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, należy zauważyć, że postępowanie to ma charakter bardzo uproszczony i odformalizowany. Nie przeprowadza się bowiem tradycyjnego postępowania dowodowego, w tym nie zawiadamia się strony o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji.

2) Podstawa prawna decyzji nie zawsze składa się wyłącznie z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W literaturze spotyka się pogląd, zgodnie z którym podstawę prawną może stanowić również umowa międzynarodowa. Marta Woźniak podkreśla, że w takim przypadku „muszą jednak być spełnione następujące warunki: treść i sposób zredagowania umowy nie powinien pozostawiać wątpliwości [...], organ administracji ma

⁸ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., I OSK 2204/11, baza orzeczeń NSA.

⁹ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 214.

wiedzę o tym, że umowa istnieje i wolę jej wykorzystania w procesie stosowania prawa”¹⁰. Podstawę prawną w przypadku przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym tworzą również akty wewnętrzne oraz akty należące do tzw. prawa zakładowego. Mają one jednak status drugorzędny, uzupełniający wobec tych aktów, które należą do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

3) Wprowadzono nowy tryb nadzwyczajny – unieważnienie postępowania zakończonego decyzją (art. 193 u.p.s.w.). Regulacja ta jest dość niejasna, art. 156 k.p.a. bowiem przewiduje instytucję nieważności decyzji. Stąd też trudno jest ocenić wzajemne relacje między tymi instytucjami. W przypadku unieważnienia postępowania zakończonego decyzją administracyjną prawdopodobnie konsekwencją jest również unieważnienie decyzji. Jaki jednak jest sens unieważnienia postępowania, jeśli samo postępowanie nie wywołuje skutku, a jedynie decyzja wydana po jego przeprowadzeniu.

4) Skierowanie decyzji do podmiotów podporządkowanych jest również dość kontrowersyjną odmiennością, ponieważ istota władczych aktów polega m.in. na ich zewnętrznym charakterze. W odniesieniu do sytuacji prawnych występujących w prawie o szkolnictwie wyższym „zewnętrzność” decyzji oznacza zewnętrzny skutek wywołany bezpośrednio przez wydany akt. Są jednak takie okoliczności, które nie wskazują wprost, czy mamy do czynienia ze skutkiem zewnętrznym zachodzącym bezpośrednio, czy pośrednio; na przykład odmowa wydania zgody na przystąpienie do egzaminu warunkowego.

5) Nie ma uporządkowanego katalogu spraw administracyjnych, do których jasno przypisana jest forma decyzji (np. odmowa udzielenia prawa do przystąpienia do egzaminu komisyjnego). Nie chodzi tu o enumeratywne wyliczenie konkretnych przypadków, ale o jasne, stałe zasady, którymi należałoby się kierować przy wyborze właściwej formy działania.

6) Istnieje poszerzony (w odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego oraz do obowiązujących zasad kodeksowych) krąg osób uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych. Są to m.in. organy uczelni, komisje, kierownicy studiów doktoranckich, dyrektorzy jednostek naukowych, kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (np. art. 169 ust. 10 u.p.s.w.).

7) Ustanowienie jednego wspólnego organu (rektor uczelni) właściwego do wznowienia postępowania w sprawie administracyjnej dotyczącej nadania tytułu zawodowego i wydania dyplomu oraz do stwierdzenia nieważności decyzji o nadaniu tytułu zawodowego i wydania dyplomu (art. 207 ust. 3 u.p.s.w.).

8) Zrównanie uprawnień odwoławczych rektora uczelni z samorządowym kolegium odwoławczym i ministrem (art. 207 ust. 2 u.p.s.w.).

¹⁰ M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 109.

9) Istnieją szczególne praktyki dotyczące formy decyzji. Specyfika i problem jednocześnie polega na tym, że do identycznych sytuacji prawnych ma zastosowanie inna forma rozstrzygnięcia, np. przepisy prawa w przypadku studiów doktoranckich nie przewidują rozwiązania, o którym stanowi przepis art. 171 ust. 3 u.p.s.w.¹¹ Tezę tę potwierdza również orzecznictwo. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej też: WSA) stwierdza, że „z przepisów wynika, że rozstrzygnięcia organów uczelni podlegające kontroli przez sąd administracyjny w przedmiocie statusu doktoranta wiążą się tylko i wyłącznie z **procesem rekrutacji** na studia doktoranckie, prowadzonym ściśle według wskazanych wyżej przepisów”¹². Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że zachodzi zjawisko nierówności wobec prawa użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest uczelnia. Nie można zgodzić się z faktem, iż student może mieć lepiej chroniony pod względem procesowym status niż słuchacz studiów doktoranckich (obecnie studiów III stopnia). Wydaje się, że sytuacja powyższa jest wynikiem niedopatrzania ustawodawcy i należy postulować zmianę przepisów w tym zakresie.

10) Treść decyzji w wielu przypadkach jest mało sformalizowana i nie odpowiada wymogom kodeksowym. W klasycznym ujęciu kodeksowym decyzja jest aktem sformalizowanym zawierającym enumeratywnie wymienione elementy formalne. Przepisy szczególne mogą modyfikować wymogi co do treści decyzji, jednakże na gruncie przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym modyfikacja taka nie nastąpiła. Odformalizowanie natomiast przypisywane jest szeroko rozumianej autonomii szkół wyższych. Na treść decyzji w wielu przypadkach składa się rozstrzygnięcie (odpowiedź na wniosek), data i podpis osoby uprawnionej do wydania decyzji. W doktrynie można zauważyć pogląd, zgodnie z którym „decyzja organów uczelni w kontekście art. 70 ust. 5 Konstytucji RP określająca zasadę autonomii szkół wyższych nie musi spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu administracyjnego”¹³. Pogląd ten również wspiera orzecznictwo administracyjne. Zgodnie z proponowaną przez sąd administracyjny tezą „odpowiednie stosowanie K.p.a. polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia sprawy i zagwarantowaniu ustawowych uprawnień strony”¹⁴. Powyższa sytuacja rodzi wiele wątpliwości chociażby z uwagi na fakt, że minimalny formalizm nie wynika wprost z przepisów prawa, a jedynie z praktyki i zwyczaju.

11) Poszerzony krąg osób uprawnionych do wydania decyzji. Decyzję administracyjną zgodnie z art. 1 k.p.a. mogą wydawać organy administracji publicznej lub inne

¹¹ Art. 171 ust. 3: Student może przenieść się z innej uczelni, w tym także zagranicznej, za zgodą kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni przyjmującej, wyrażoną w drodze decyzji, jeżeli wypełnił wszystkie obowiązki wynikające z przepisów obowiązujących w uczelni, którą opuszcza.

¹² Wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2009 r., III SA Lu 444/09, Legalis.

¹³ M. Pyter (red.), *op. cit.*, s. 1007.

¹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 23 lipca 2008 r., IV SA/Po 660/07, niepublikowany.

podmioty, które na podstawie upoważnień ustawowych lub porozumienia są powołane do tej funkcji. W przypadku Prawa o szkolnictwie wyższym można wyróżnić dwie kategorie podmiotów uprawnionych do wydawania aktów administracyjnych:

- a) mających status organu administracji publicznej (np. rektor),
- b) niemających statusu organu administracji publicznej (np. dziekan, komisja rekrutacyjna), a posiadających status organu w znaczeniu funkcjonalnym. Rozróżnienie to znajduje również wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z tezą wyroku WSA w Olsztynie „dziekan nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 K.p.a., ale w świetle P.s.w. dziekan będący kierownikiem podstawowej jednostki organizacyjnej pełni funkcję organu pierwszej instancji w postępowaniach administracyjnych, o których mowa w art. 207 ust. 1 P.s.w.”¹⁵. Rozbudowany katalog osób posiadających zdolność do załatwiania spraw w drodze decyzji wynika ze złożonej, opartej na decentralizacji struktury szkół wyższych i związanym z tym podziale kompetencji i zadań. Sytuację tę należy ocenić pozytywnie. Biorąc pod uwagę fakt ekonomiki procesowej i znajomości zagadnienia będącego przedmiotem postępowania, aktualna okoliczność wydaje się korzystnie rozwiązana dla strony procesu administracyjnego.

4. Wnioski

Na zakończenie można przypomnieć kilka zasad, którym powinno odpowiadać każde orzeczenie wydane w postępowaniu administracyjnym, zarówno ogólnym, jak i szczególnym. Po pierwsze, wydanie orzeczenia musi być poprzedzone postępowaniem administracyjnym. Po drugie, orzeczenie powinno być wydane w rozsądnym czasie. Po trzecie, orzeczenie powinno być spójne i zupełne. I po czwarte, orzeczenie powinno odpowiadać wymogom prawa materialnego i procesowego. Co jednocześnie oznacza, że wymogi te powinny istnieć nawet w minimalnym zakresie.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań nasuwa się kilka kluczowych refleksji natury ogólnej oraz kilka postulatów *de lege ferenda*. Z pewnością warto zauważyć, że ważnym czynnikiem kreującym rolę decyzji w postępowaniu przed organami szkół wyższych jest zasada autonomii uczelni. Zgodnie z art. 4 u.p.s.w. uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie. Zasada niezależności, bo tak można ją nazwać, wywodzi się ze średniowiecza i zagwarantowana jest współcześnie przez normę konstytucyjną wyrażoną w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP. Oznacza ona niezależność w tworzeniu programów nauczania,

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 13 października 2009 r., II SA/OI 471/09, Legalis.

przeprowadzania badań naukowych, realizowaniu inicjatyw naukowo-badawczych¹⁶. Na temat autonomii szkół wyższych wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r.¹⁷ Zgodnie z treścią wyroku przez autonomię należy rozumieć konstytucyjnie chronioną sferę prowadzenia badań naukowych i działalności dydaktycznej w ramach obowiązującego porządku prawnego. Autonomia nie oznacza jednak dowolności. Nie powinna zatem pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa w odniesieniu do ochrony procesowej jednostki będącej użytkownikiem zakładu administracyjnego. Nawiązując do rozważań dotyczących równego traktowania studentów i doktorantów w zakresie realizowania ich uprawnień, należałoby zwrócić uwagę, że przepisy wewnętrzne (regulaminy i statuty) regulujące wiele praw i obowiązków użytkowników uczelni powinny mieć na względzie wszystkie przepisy Konstytucji RP. A ze swoich uprawnień wynikających art. 70 ust. 5 Konstytucji korzystać rozważnie na podstawie przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym.

Nie sposób nie podkreślić w podsumowaniu również faktu, że autonomia nie powinna tworzyć mniej korzystnych sytuacji prawnych dla podmiotów – adresatów decyzji administracyjnych niż przewidują to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. co do treści decyzji). Kształtowanie treści decyzji w sposób niesformalizowany, oderwany od przepisów kodeksowych musiałby mieć swoje uzasadnienie w przepisach prawa. Tymczasem ustawodawca milczy na ten temat. Natomiast rolę kreatora przejęła z powodzeniem praktyka i zwyczaj. Trudno jednak się zgodzić się z faktem pomijania w decyzjach formy pisemnej lub uzasadnienia w przypadku decyzji negatywnej. Krytycznie należy również ocenić pomijanie pouczenia o możliwości wniesienia środków zaskarżenia.

Należy postulować określenie minimalnej treści decyzji w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego uwzględniającej określenie przynajmniej w decyzjach negatywnych podania uzasadnienia i pouczenia o środkach odwoławczych, a także wyeliminowanie nierównego traktowania kategorii użytkowników o podobnym statusie (np. studentów, słuchaczy studiów doktoranckich).

Warto także podkreślić, że administracja uczelniana nie podlega zasadom autonomii. Zarówno obieg dokumentów, jak i np. realizacja prawa dostępu do informacji publicznej muszą być zagwarantowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej jednak działanie w warunkach autonomii stanowi swego rodzaju usprawiedliwienie dla „niedbalstwa administracyjnego”. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że dopóki uproszczona biurokracja nie narusza procesowych praw jednostki i działa w interesie indywidualnym i społecznym, dopóty może być akceptowana. Natomiast wszelkiego rodzaju

¹⁶ Zob. także H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 34.

¹⁷ SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

przejawy naruszenia zasad dobrej administracji należy z całą stanowczością poddać oczywistej krytyce.

Na zakończenie powyższych rozważań można podjąć próbę zdefiniowania zasady ograniczonego formalizmu, uwzględniając obowiązujące normy prawne. Rozwój prawa administracyjnego sprzyja wprowadzeniu standardów porozumiewania się między administracją a obywatelem, hołdujących formom przejrzystym, zrozumiałym, w miarę prostym i skutecznym. Zasada ograniczonego formalizmu dotyczyłaby przede wszystkim trzech płaszczyzn porozumiewania się: treści, formy i trybu wnoszenia. W dużej mierze realizację postulatów w zakresie treści zawiera Kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy pozakodeksowe rzadko rozwijają wyjątki od omawianej zasady. Kodeks zgodnie z przepisem art. 128 k.p.a. stanowi, że „Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji”. Ustawodawca wyraźnie formułuje regułę, zgodnie z którą podstawowy środek zaskarżenia decyzji może być złożony w każdej formie, a treść może jedynie ograniczać się do wyrażenia niezadowolenia z rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu, nie precyzując stanowiska, dlaczego strona takie niezadowolenie wyraża i na czym je opiera. Kodeks dopuszcza istnienie odmiennych regulacji w przepisach szczególnych, lecz ustawodawca korzysta z tej możliwości dość rzadko. Prawo o szkolnictwie wyższym mogłoby wykorzystać istniejącą w tym zakresie lukę prawną.

Drugą płaszczyznę obok przejrzystości i prostoty języka stanowi również nieskomplikowana forma. Powszechnie znany jest bowiem pogląd Sądu Najwyższego, że „Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, pismo strony postępowania administracyjnego wniesione do organu odwoławczego w ustawowym terminie do złożenia odwołania, wyrażające niezadowolenie z decyzji nieostatecznej, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od decyzji”¹⁸. Kwestie formy reguluje przepis art. 63 k.p.a., odwołując się do pism jako zbiorczej nazwy dla wszelkiego rodzaju odwołań, zażaleń itp. Zasada ograniczonego formalizmu to również tryb wnoszenia środka zaskarżenia. Do kwestii tej odnosi się regulacja art. 63 § 1 k.p.a., zgodnie z którym podania można wnosić pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1996 r., III ARN 14/96, niepublikowany.