

Administracyjne kary pieniężne jako forma nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki

Wprowadzenie

Przepisy p.s.w.n., nazywanej częściej przez twórców niż samo środowisko akademickie „Konstytucją dla nauki”, przyjęły jako jedną z naczelných zasad decydujących o kształcie tej regulacji wyrażoną w jej art. 9 ust. 2 zasadę autonomiczności uczelni. Ustawodawca jednak, kreując wspomnianą zasadę, wytycza granice tej autonomiczności, podkreślając, że jej zakres wyznaczają zasady określone w ustawie, jak wynika z kontekstu p.s.w.n. Zatem granic autonomiczności (samodzielności i niezależności) uczelni należy poszukiwać w regulacjach prawnych zawartych w tej podstawowej dla systemu szkolnictwa wyższego regulacji ustawowej.

Szczególne w tym kontekście znaczenie mają przepisy działu XIII p.s.w.n. poświęconego nadzorowi nad systemem szkolnictwa wyższego. To bowiem w tej części ustawy ustawodawca koncentruje regulacje prawne stanowiące podstawę do nadzorczej ingerencji w funkcjonowanie podmiotów współtworzących system szkolnictwa wyższego i nauki, w którym podstawową rolę odgrywają, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., uczelnie. W tym dziale uregulowane zostały również podstawowe środki nadzorcze, jakie wobec jednostek współtworzących ten system mogą być stosowane. Wśród zdefiniowanych w tych przepisach środków nadzoru ustawodawca uwzględnił m.in. podstawy do nakładania na jednostki systemu szkolnictwa wyższego i nauki administracyjnych kar pieniężnych¹, którym będzie poświęcone niniejsze opracowanie.

Stosowanie a.k.p. przewidzianych w przepisach p.s.w.n. jest zagadnieniem wielowątkowym. Są to bowiem instytucje z jednej strony z zakresu ustrojowego

* Dr hab. Piotr Rączka, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-1097-5712](https://orcid.org/0000-0002-1097-5712).

** Mgr Dominika Zawacka-Klonowska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0003-3434-0129](https://orcid.org/0000-0003-3434-0129).

¹ Dalej: a.k.p. lub administracyjne kary pieniężne.

prawa administracyjnego z uwagi na relacje, w zakresie których są konkretyzowane, materialnego prawa administracyjnego, z uwagi na zdefiniowane podstawy prawne ich stosowania, a także prawa administracyjnego procesowego, z uwagi na procedurę, jaka ma zastosowanie przy ich nakładaniu.

1. Pojęcie i istota administracyjnych kar pieniężnych

Administracyjne kary pieniężne należą do kategorii sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym². Ustawodawca, dostrzegając pewne odmienności w definiowaniu pojęcia a.k.p. w różnych aktach prawnych, zdecydował się na wprowadzenie jednolitej definicji, umieszczając ją w k.p.a. Definicja legalna a.k.p. została wprowadzona do art. 189b k.p.a., w myśl którego stanowi ona określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, która jest następstwem naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku lub naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Przepis ten określa konstytucyjne elementy a.k.p., które pokrótce zostaną scharakteryzowane.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że a.k.p. musi zostać określona w ustawie. To oznacza, że powinna istnieć norma kompetencyjna zawarta w ustawie, a nie w akcie podustawowym, która pozwalałaby na nałożenie takiej dolegliwości³. Jak podaje M. Jabłoński, „[...] wskazanie ustawowej formy administracyjnej kary pieniężnej w art. 189b k.p.a. nie rozwiąże problemu tych sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym, które pozostają uregulowane, choćby w części w aktach podustawowych. Nakaz zawarty w ustawie nie jest bowiem w stanie powstrzymać prawodawcy od wprowadzenia regulacji tej rangi, z tym nakazem sprzecznych. Będą one pozostawały w porządku prawnym do czasu ich eliminacji z systemu przez prawodawcę lub organ kompetentny w zakresie oceny zgodności z Konstytucją RP”⁴. W doktrynie można jednak dostrzec pogląd, zgodnie z którym nie ma przeszkód, by noma sankcjonowana wynikała z przepisów aktu niższego rzędu⁵. Ponadto „cecha «określenia w ustawie» może

² E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 164.

³ R. Stankiewicz, *Art. 189b*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

⁴ M. Jabłoński, *Art. 189b*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.

⁵ J. Wegner, *Art. 189b*, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

[...] służyć eliminacji z zakresu zastosowania tych sankcji, które znajdują oparcie w aktach o charakterze nienormatywnym, np. w umowie zawartej w trybie zamówień publicznych lub koncesji na roboty budowlane”⁶.

Administracyjna kara pieniężna jest sankcją o charakterze pieniężnym, która polega na nałożeniu dolegliwości finansowej na podmiot sfery zewnętrznej administracji publicznej. To, co odróżnia ją od opłat administracyjnych⁷, to jej przynależność do kategorii sankcji administracyjnych, będących wynikającymi z przepisów prawa powszechnie obowiązującego niekorzystnymi skutkami naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegających na pogorszeniu ich sytuacji prawnej poprzez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia⁸. Jest ona nakładana w następstwie naruszenia prawa, które polega bądź na niedopełnieniu obowiązków, bądź na naruszeniu zakazu ustanowionego przepisami prawa⁹.

Administracyjna kara pieniężna obciąża podmiot ukarany odpowiednią kwotą pieniężną. Podmiotem właściwym do jej nałożenia jest organ administracji publicznej, zarówno w znaczeniu ustrojowym, jak i funkcjonalnym. Jest ona wymierzana w drodze decyzji administracyjnej po wcześniejszym zbadaniu przez organ w myśl art. 189d k.p.a.:

- 1) wagi i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzeby ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czasu trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwości niedopełnienia w przeszłości obowiązku lub naruszenia zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być naruszona kara;
- 3) czy podmiot, na który ma zostać nałożona kara, był wcześniej ukarany za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) wystąpienia działań podjętych przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 5) wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 6) warunków osobistych strony, na którą jest nakładana kara, gdy jest ona osobą fizyczną.

⁶ M. Jabłoński, *op. cit.*

⁷ B. Adamiak, *Art. 189b, pkt 1*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis.

⁸ D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 19.

⁹ *Ibidem*.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 189a reguluje zasady ogólne nakładania a.k.p., przy jednoczesnym określeniu relacji między normami zawartymi w dziale IVA k.p.a. a innymi przepisami szczególnymi. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej k.p.a. z 2017 r. wynika, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie regulacji prawnej o charakterze ogólnym i subsydiarnym względem obowiązujących *lex specialis*, które odnosiły się do a.k.p.¹⁰ W myśl art. 189a § 1 i 2 k.p.a. w sprawach nakładania lub wymierzania a.k.p. lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy działu IVA k.p.a., z wyłączeniem takich spraw, gdzie przepisy odrębne normują: przesłanki wymierzania takich kar, warunki odstąpienia od nałożenia lub udzielenia pouczenia, terminy przedawnienia nakładania kar, terminy przedawnienia egzekucji a.k.p., odsetek od zaległej a.k.p. oraz udzielaniu ulg w wykonaniu a.k.p. O relacji przepisów zawartych w dziale IVA w stosunku do a.k.p., uregulowanych w innych aktach prawnych wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r. Orzekł, że „dla ustalenia, czy dział ten ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1-6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych”¹¹.

Ponadto k.p.a. reguluje zasady zastosowania przepisu względniejszego dla strony – art. 189c, przesłanki nakładania a.k.p. – art. 189d i art. 189e, przesłanki odstąpienia od ich nakładania – art. 189f, zagadnienia związane z ich przedawnieniem – art. 189g-189j, ulgi w zakresie ich wykonywania – art. 189k.

Co istotne, w doktrynie podkreśla się, że a.k.p. pełni ważne funkcje: prewencyjną, represyjną i kompensacyjną. „W kontekście funkcji prewencyjnej kary pieniężne działają zapobiegawczo, zarówno w wymiarze indywidualnym (na sprawcę), jak i generalnym (na społeczeństwo). Funkcja represyjna wynika natomiast z charakteru kary samej w sobie. Istotne jest jednak, aby wymierzona kara stanowiła represję wprost proporcjonalną do wagi naruszenia. Administracyjna kara pieniężna realizuje również funkcję kompensacyjną, stanowiąc ekwiwalent za szkodę wyrządzoną niewykonaniem nałożonego przez prawo obowiązku lub naruszeniem zakazu, wyrażającego się w nakazie uiszczenia konkretnej sumy pieniężnej”¹².

¹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja Sejmu, druk nr 1183, s. 69-72.

¹¹ II OSK 142/20, CBOSA.

¹² K. Szelańska, *Art. 189b*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III*, Olsztyn 2021, s. 299. Por. W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele związane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 30.

Jedną z ustaw szczególnych, która przewiduje możliwość nakładania a.k.p., jest, o czym była mowa we wstępie, p.s.w.n. Wobec ich uregulowania w dziale XIII odnoszącym się do nadzoru nad szkolnictwem wyższym i nauką należy je traktować jako środek nadzoru w stosunku do podmiotów działających w sferze szkolnictwa wyższego i nauki.

2. Organy uprawnione do nakładania administracyjnych kar pieniężnych w p.s.w.n.

Zgodnie z dyspozycją art. 431 ust. 1 *ab initio* p.s.w.n. minister może nałożyć na uczelnię administracyjną karę pieniężną. Pobieźna analiza przepisu mogłaby sugerować, że każdy minister może nałożyć karę pieniężną na uczelnię, przy czym w myśl art. 15 ust. 5 p.s.w.n. mianem „minister” na gruncie rzeczownej ustawy określa się ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Zatem kompetencję do stosowania przedmiotowego środka nadzoru posiada minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki, którym obecnie jest Minister Edukacji i Nauki. Należy jednak nadmienić, że za sprawą art. 433 ust. 1 i 2 p.s.w.n. katalog organów sprawujących nadzór nad uczelniami publicznymi został poszerzony. Z treści tych przepisów wynika, że nadzór określony w dziale XIII p.s.w.n. – w tym omawiane a.k.p. – mogą nakładać:

- 1) Minister Obrony Narodowej jako minister właściwy dla uczelni wojskowych,
- 2) minister właściwy ds. wewnętrznych jako minister właściwy dla uczelni służb państwowych,
- 3) Minister Sprawiedliwości jako minister właściwy dla uczelni służb państwowych,
- 4) minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako minister właściwy dla uczelni artystycznych,
- 5) minister właściwy ds. zdrowia jako minister właściwy dla uczelni medycznych,
- 6) minister właściwy ds. gospodarki morskiej jako minister właściwy dla uczelni morskich.

Ratio legis tej regulacji upatrywać należy w szczególnym charakterze wskazanych uczelni, wyróżnionym ze względu na specyfikę zagadnień objętych kształceniem w ramach podjętych na nich studiów.

Ponadto, nadzór nad publiczną uczelnią teologiczną oraz inną uczelnią publiczną prowadzącą kształcenie w zakresie teologii sprawuje minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki, a także władze kościołów i innych związków

wyznaniowych, w zakresie określonym przez umowę międzynarodową zawartą ze Stolicą Apostolską oraz ustawy regulujące stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi niż Kościół Katolicki kościołami, związkami wyznaniowymi oraz przez statuty tych uczelni – tak art. 433 ust. 3 p.s.w.n.

Nie należy zapominać o art. 175 ust. 1 i 2 p.s.w.n., które wskazują, że minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki, sprawując nadzór nad federacjami, może nałożyć na nie a.k.p. z przyczyn określonych w dalszych ustępach tego artykułu. Federacją, w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., jest federacja podmiotów systemu szkolnictwa i nauki.

3. Przesłanki nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przez ministra oraz potencjalni adresaci tych kar

W przypadku a.k.p. ogromną rolę odgrywają przepisy określające przesłanki materialne warunkujące ich stosowanie. Szczególnego znaczenia nabierają te regulacje w sytuacji, gdy stanowią przewidziane przepisami prawa sankcje wkomponowane w system środków nadzorczych, tak jak zdaje się je traktować ustawodawca w p.s.w.n. Taka konstatacja jest wynikiem analizy przepisów, w której podstawy do nakładania a.k.p. na uczelnie prawodawca usytuował w dziale XIII p.s.w.n. „Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki”, a w szczególności w art. 431 ustawy. Środki nadzoru bowiem w odniesieniu do podmiotów charakteryzujących się niezależnością (do takich p.s.w.n. zalicza uczelnie) mogą być stosowane wyłącznie w sytuacjach precyzyjnie zdefiniowanych prawnie pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Ponadto ustawowe przesłanki warunkujące stosowanie kar administracyjnych w analizowanej regulacji powinny stanowić odzwierciedlenie źródeł i celów, jakie ma spełniać potencjalna ingerencja nadzorcza.

Analiza art. 431 p.s.w.n. prowadzi do wniosku, że działania właściwego w zakresie nałożenia a.k.p. ministra mają charakter uznaniowy. Ustawodawca bowiem zarówno w przypadku kar przewidzianych w ust. 1 (nakładanych na uczelnię), jak i w ust. 2 (nakładanych na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, Instytut Sieci Łukasiewicz lub instytut międzynarodowy) stanowi, że minister „może” nałożyć określoną tymi przepisami karę. Niestety, ustawodawca nie zawarł żadnej dyrektywy, którą miałby kierować się właściwy minister, dokonując oceny zasadności bądź bezzasadności jej nałożenia. W tym zakresie więc, wydając rozstrzygnięcie w sprawie nałożenia kary, minister jest zobligowany stosować przepisy ogólnej procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7, art. 8 § 1 i 2, a także art. 189d k.p.a., o którym była mowa wcześniej.

Ustawodawca, kształtując podstawy prawne do nakładania a.k.p. w p.s.w.n., uzależnia ich wysokość od przesłanek warunkujących ich zastosowanie. Wprowadza więc tym samym gradację naruszeń prawa, jakich odpuścić się może uczelnia czy też inne podmioty, na które kary mogą zostać nałożone. Rozpiętość kar przewidzianych w ustawie jest bardzo duża, bowiem ustawodawca przewidział możliwość zastosowania kar w trzech wysokościach, a mianowicie do 100 000 zł, do 50 000 zł oraz do 5000 zł. Przepisy przewidują wyłącznie maksymalny wymiar kary, co zwiększa zakres dyskrejonalnego orzekania przez właściwego ministra.

Jak wynika z art. 431 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., minister może nałożyć na uczelnię a.k.p. w wysokości do 100 000 zł w przypadku prowadzenia studiów z naruszeniem art. 53, art. 57 lub art. 60 ust. 2 p.s.w.n. Regulacja kształtująca podstawy do nałożenia takiej kary, a odsyłająca do wskazanych przepisów, może jednak budzić wątpliwości. Art. 53 p.s.w.n., którego naruszenie przy prowadzeniu studiów należy analizować przy potencjalnym nałożeniu kary, reguluje zasadniczo zasady uzyskiwania przez uczelnię uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia. Wydaje się więc, że podstawą do nałożenia takiej kary w ocenie ustawodawcy jest sytuacja, w której uczelnia bądź utworzyła lub prowadzi studia bez uzyskania wymaganego przepisami pozwolenia na ich utworzenie, bądź też w sposób nieuprawniony kontynuuje ich prowadzenie, np. mimo cofnięcia pozwolenia na utworzenie studiów lub, w przypadku utraty uprawnień do ich prowadzenia, gdy takie pozwolenie nie jest wymagane (art. 53 ust. 7 p.s.w.n.).

Drugą przesłanką warunkującą nałożenie kary w najwyższej przewidzianej ustawą wysokości jest prowadzenie studiów z naruszeniem art. 57 p.s.w.n., czyli przepisu określającego warunki prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu poza siedzibą uczelni, a także za granicą. Analiza tej regulacji wskazuje, że podstawą nałożenia kary jest w tym przypadku prowadzenie przez uczelnię takich studiów bez uprzedniego uzyskania przewidzianego art. 57 pozwolenia na ich prowadzenie przez właściwego ministra.

Ostatnią z podstaw nałożenia kary przewidzianej art. 431 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. jest prowadzenie studiów z naruszeniem art. 60 ust. 2 p.s.w.n., czyli przepisu określającego warunki prowadzenia studiów wspólnych z inną uczelnią, instytutem PAN, instytutem badawczym, instytutem międzynarodowym, zagraniczną uczelnią lub instytucją naukową.

Zdecydowanie szerszy katalog naruszeń prawa przewidział ustawodawca, regulując podstawy do nałożenia na uczelnię kary administracyjnej w wysokości do 50 000 zł. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 431 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n. podstawę do nałożenia kary w tej wysokości stanowi naruszenie obowiązków,

o których mowa w art. 82, art. 119 ust. 3 i 4, art. 188, art. 206 ust. 1 i 2, art. 222, art. 358 oraz art. 429 p.s.w.n. Art. 82 nakłada na uczelnię obowiązek zapewnienia studentom możliwości kontynuowania studiów na tym samym poziomie i profilu oraz takim samym albo innym kierunku studiów związanym z dyscypliną, do której był przyporządkowany dotychczasowy kierunek w przypadku zaprzestania prowadzenia studiów. Niezapewnienie więc możliwości kontynuowania studiów będzie stanowiło podstawę do nałożenia takiej kary.

Drugą z podstaw nałożenia kary w tej wysokości jest naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 119 ust. 3 i 4 p.s.w.n., czyli naruszenie obowiązku udostępnienia w BIP na stronach podmiotowych uczelni, ministra oraz ministra nadzorującego uczelnię informacji o konkursie na stanowisko nauczyciela akademickiego oraz jego wyniku w terminie 30 dni odpowiednio przed konkursem i po jego zakończeniu. Podstawą do nałożenia kary będzie więc naruszenie zarówno samego terminu publikacji, jak i zaniechanie wynikającego z przepisu obowiązku publikacji w ogóle. Analogicznie, podstawę do nałożenia kary będzie stanowiło naruszenie obowiązku udostępnienia informacji o konkursie w języku angielskim na stronach internetowych Komisji Europejskiej w europejskim portalu dla mobilnych naukowców w terminie 30 dni przed konkursem.

Trzecią z przewidzianych analizowanym przepisem podstaw do nałożenia kary jest naruszenie obowiązku wynikającego z art. 188 p.s.w.n., czyli obowiązku udostępnienia w BIP na swojej stronie podmiotowej rozprawy doktorskiej będącej pracą pisemną wraz z jej streszczeniem albo opisu rozprawy doktorskiej niebędącej pracą pisemną oraz recenzji, przez podmiot doktoryzujący nie później niż 30 dni przed wyznaczonym dniem obrony takiej rozprawy. Ponadto taką karę minister może nałożyć również w przypadku niezamieszczenia tych dokumentów w systemie POLON, co powinno nastąpić niezwłocznie po ich udostępnieniu w BIP, jak również w przypadku niesprawdzenia przed obroną rozprawy doktorskiej będącej pracą pisemną w Jednolitym Systemie Antyplagiatowym.

Kolejne podstawy do nałożenia kary administracyjnej w wysokości do 50 000 zł związane są z kształceniem doktorantów, a w szczególności naruszeniem obowiązków wynikających z art. 188 p.s.w.n. Z uwagi na to, że działalność w tym zakresie może być prowadzona nie tylko przez uczelnie, kary w tych przypadkach mogą być nakładane także na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz lub instytut międzynarodowy. Zgodnie z przepisami ustawy minister może nałożyć przedmiotową karę w sytuacji, w której po pierwsze w przypadku zaprzestania kształcenia doktorantów w danej dyscyplinie podmiot prowadzący szkołę doktorską nie zapewnił doktorantom przygotowującym w tej dyscyplinie rozprawę doktorską możliwości kontynuowania kształcenia w innej szkole w tej dyscyplinie, a także (po drugie), gdyby takiej

szkoły nie było, nie pokrył osobom, które utraciły możliwość kształcenia kosztów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w trybie eksternistycznym.

Podstawę do zastosowania przedmiotowej kary stanowi również naruszenie obowiązków informacyjnych związanych z procedurą habilitowania, a w szczególności naruszenie przez podmiot habilitujący obowiązku udostępnienia na swojej stronie podmiotowej w BIP wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego, informacji o składzie komisji habilitacyjnej, recenzji, uchwały zawierającej opinię w sprawie nadania stopnia z uzasadnieniem oraz decyzji w sprawie nadania stopnia. Taką podstawą jest również niezamieszczenie w systemie POLON wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego informacji o składzie komisji habilitacyjnej oraz recenzji niezwłocznie po ich udostępnieniu w BIP. W przypadku naruszenia tych obowiązków kara, poza uczelnią, może zostać nałożona również na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz lub instytut międzynarodowy.

Podstawą do nałożenia analizowanej kary jest również naruszenie obowiązków publikacyjnych w BIP na swoich stronach podmiotowych w terminie 14 dni od dnia ich przyjęcia dokumentów określonych w art. 358 p.s.w.n., czyli w przypadku uczelni jej statutu, strategii, regulaminu zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi i prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji, regulaminu korzystania z infrastruktury badawczej, regulaminu studiów, regulaminu świadczeń dla studentów, zasad i trybu przyjmowania na studia, a także programów studiów, a w przypadku uczelni, instytutu PAN, instytutu badawczego oraz instytutu międzynarodowego: zasad i trybu przyjmowania do szkoły doktorskiej, regulaminu szkoły doktorskiej, programu kształcenia w szkole doktorskiej, a także uchwał określających: sposób nadawania stopnia doktora, w tym dodatkowe wymagania warunkujące ubieganie się o uzyskanie tego stopnia lub dodatkowe warunki dopuszczenia do obrony; warunki korzystania z infrastruktury badawczej i informatycznej podmiotu doktoryzującego przez osoby przygotowujące rozprawę doktorską w trybie eksternistycznym; a także w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, zasad ustalania wysokości opłaty za postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego oraz zwalniania z tej opłaty i sposobu wyznaczania członków komisji habilitacyjnej.

Kolejną z wymienionych podstaw do nałożenia kary w wysokości do 50 000 zł jest naruszenie przez rektora obowiązków informacyjnych wobec właściwego ministra oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej, w szczególności przekazania informacji o utworzeniu studiów, rozpoczęciu i zaprzestaniu prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu, a także zaprzestaniu spełniania warunków do prowadzenia studiów na określonym kierunku,

poziomie i profilu w terminie miesiąca od dnia zaistnienia tych okoliczności. Przy tak skonstruowanej regulacji podstawą do nałożenia kary będzie sytuacja, w której rektor nie dokona zawiadomienia w ogóle bądź nie zrealizuje obowiązku zawiadomienia w terminie miesiąca. Oczywiście w tym drugim przypadku, mając na względzie uregulowane w k.p.a. zasady wymierzania a.k.p., jak i odstępowania od ich nakładania, nie można wykluczyć sytuacji, w której właściwy minister odstąpi od nałożenia takiej kary.

Kolejne przesłanki stanowiące podstawę do nałożenia a.k.p. na uczelnię przez właściwego ministra są ściśle związane z przekazywaniem danych do Systemu POLON. Podstawę taką stanowi niewprowadzenie przez uczelnię do tego systemu danych o nauczycielach akademickich, innych osobach prowadzących zajęcia, osobach prowadzących działalność naukową oraz osobach biorących udział w prowadzeniu takiej działalności, wymienionych w art. 343 ust. 1 p.s.w.n., danych o studentach, o których mowa w art. 344 ust. 1 p.s.w.n., a także osobach ubiegających się o stopień doktora, wymienionych w art. 345 ust. 1 p.s.w.n., danych dotyczących uczelni wymienionych w art. 346 ust. 1 tej ustawy, a także informacji gromadzonych w bazie dokumentów w postępowaniach awansowych (osób ubiegających się o stopień doktora, stopień doktora habilitowanego) wymienionych w art. 348 ust. 1 p.s.w.n., jak również danych do których wprowadzenia została zobowiązana uczelnia na podstawie przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 353 p.s.w.n., czyli obecnie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa wyższego z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POLON¹³. Taka sama kara może zostać nałożona na uczelnię w przypadku niezaktualizowania, niezarchiwizowania lub nieusunięcia tych danych z tego systemu. W przypadku naruszenia analogicznych obowiązków, co oczywiście z wyjątkiem obowiązków dotyczących wprowadzenia do systemu POLON danych o studentach, minister może nałożyć administracyjną karę pieniężną w takiej samej wysokości (do 50 000 zł) również na instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz, lub instytut międzynarodowy.

Kolejnymi naruszeniami prawa stanowiącymi podstawę do nałożenia a.k.p. do 50 000 zł są sytuacje, w których uczelnia pobiera w sposób nieuprawniony od studentów opłaty. Zgodnie z art. 431 ust. 1 pkt 2 lit. c p.s.w.n. podstawę do nałożenia takiej kary stanowi pobieranie od studentów opłat z naruszeniem art. 79 p.s.w.n., czyli przepisu zawierającego zamknięty katalog usług edukacyjnych i innych działań i czynności wykonywanych przez uczelnię, za które mogą być pobierane opłaty, z naruszeniem art. 80 p.s.w.n., który stanowi o trybie usta-

¹³ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 700.

lania, ogłaszania i kryteriach kalkulowania opłat za usługi edukacyjne, a także z naruszeniem przepisów wydanych na podstawie art. 81 p.s.w.n., czyli obecnie przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów¹⁴ w zakresie uregulowanym w § 36-38, czyli opłat za przeprowadzenie rekrutacji, a także opłat za wydanie oraz uwierzytelnienie dokumentów przeznaczonych do obrotu prawnego z zagranicą, za wydanie indeksu i legitymacji studenckiej jak również za wydanie duplikatów tych dokumentów oraz za wydanie odpisów w językach obcych dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu lub duplikatu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu.

Możliwość nałożenia na uczelnię kary w najniższej wysokości, a mianowicie do 5000 zł, ustawodawca przewidział za naruszenie przez uczelnię terminu 30-dniowego, sprecyzowanego w art. 77 ust. 2 p.s.w.n., w którym ma ona obowiązek wydania absolwentowi dyplomu ukończenia studiów wraz z suplementem do dyplomu oraz ich dwóch odpisów, w tym na wniosek studenta złożony do dnia ukończenia studiów: odpisu dyplomu w języku angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, rosyjskim albo w innym języku obcym, w którym było prowadzone kształcenie na tych studiach; a także odpisu suplementu do dyplomu w języku angielskim albo w innym języku obcym, w którym było prowadzone kształcenie na tych studiach. Ten termin, zgodnie z przywołanym przepisem, rozpoczyna bieg w dniu ukończenia studiów.

Katalogi naruszeń prawa stanowiące podstawę do nakładania przez ministra a.k.p. na uczelnie i inne podmioty systemu szkolnictwa wyższego są więc obszerne. Jednak wydaje się, że ustawodawca zawarł w nich naruszenia najistotniejszych z perspektywy transparentności procesu kształcenia studentów i uzyskiwania stopni naukowych, a także budowania właściwych relacji w ramach szeroko pojętego (obejmującego cały system podmiotów), jak i wąsko rozumianego (obejmującego środowisko uczelniane) środowiska akademickiego obowiązków, do których realizacji w świetle przepisów p.s.w.n. są zobligowane te podmioty.

4. Forma nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Przepisy p.s.w.n. nie określają wprost, w jakiej formie nakładane są a.k.p. Należy przyjąć, że nałożenie kary następuje w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 189b k.p.a. Jak już wcześniej wspomniano, w sprawach nakładania lub wymierzania a.k.p. lub udzielania ulgi w ich wykonaniu stosu-

¹⁴ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 661.

je się przepisy działu IVa k.p.a., z wyjątkiem sytuacji wyłączających, zawartych w art. 189a § 2 k.p.a. Do decyzji administracyjnych wydanych przez właściwych ministrów w zakresie ukarania a.k.p. będą miały zastosowanie normy k.p.a. odnoszące się do ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, a więc przepisy zawarte w dziale II rozdziale 7 „Decyzje”, w szczególności art. 107 wskazujący elementy decyzji administracyjnej oraz art. 109 odnoszący się do doręczeń. Ponadto należy pamiętać, że od decyzji wydawanych przez ministra działającego jako organ pierwszej instancji nie służy odwołanie, tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań – art. 127 § 3 k.p.a. Do decyzji, których przedmiotem jest ukaranie karą pieniężną, stosuje się także przepisy p.p.s.a., z uwagi na możliwość zaskarżenia decyzji do wojewódzkiego sądu administracyjnego¹⁵.

Wpływy z a.k.p., na mocy art. 431 ust. 3 p.s.w.n., stanowią dochód budżetu państwa. Dysponując danymi zaktualizowanymi pod koniec października 2022 r., minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki jak dotąd nie ukarał żadnej uczelni a.k.p. Jak wyjaśnia rzecznik prasowy MEiN, „nałożenie kary na szkołę wyższą następuje po wyczerpaniu wszystkich działań nadzorczych dokonywanych przez ministra w stosunku do uczelni. Z tego względu minister dotychczas nie skorzystał z przysługującego mu środka nadzorczego”¹⁶.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat przewidzianych w p.s.w.n. administracyjnych kar pieniężnych, warto odnieść się do istoty instytucji, w zakresie której zostały one ulokowane, a mianowicie nadzoru właściwego ministra nad podmiotami współtworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki. Wydaje się, że istotą i celem środków nadzoru powinno być zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań publicznych przekazanych podmiotom, jak w tym wypadku, używając nomenklatury proponowanej przez ustawodawcę, autonomicznym. Środki tego typu powinny więc w konsekwencji prowadzić do wykonania przez tego typu podmioty zdefiniowanych ustawowo obowiązków. Przewidziane kary administracyjne w ocenie autorów tylko w części służą osiągnięciu tego celu. Z pewnością będą oddziaływały prewencyjnie i skłaniały podmioty

¹⁵ J.M. Zieliński, *Art. 431*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

¹⁶ U. Mirowska-Łoskot, *Kar pieniężnych dla uczelni jak nie było, tak nie ma*, „Dziennik Gazeta Prawna” 27.10.2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8576701,kary-pieniezne-uczelnie-studenci-skargi-czesne.html> [dostęp 20.10.2023].

systemu szkolnictwa wyższego do przestrzegania określonych ustawą reguł prawnych. Natomiast samo nałożenie kary, mające wyłącznie charakter represji, bezpośrednio osiągnięciu takiego celu nie służy. Może warto więc zamiast wprowadzania tego typu sankcji podjąć działania przymuszające m.in. uczelnie do realizacji ustawowych obowiązków, np. poprzez skuteczne ich egzekwowanie, przewidując szczególną, dostosowaną do podmiotu będącego adresatem działań egzekucyjnych wysokość grzywny w celu przymuszenia stanowiącej podstawowy środek egzekucyjny obowiązków niepieniężnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

