

Ewa Wójcicka¹

**Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 11 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 3265/21**

Słowa kluczowe: Prezydent RP, tytuł naukowy profesora, sąd administracyjny, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta

Keywords: President of the Republic of Poland, academic title of professor, administrative court, administrative case, prerogative of the President

Streszczenie

W glosowanym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sprawa nadania tytułu naukowego profesora jest sprawą administracyjną. Sąd przyjął, że nadanie tytułu profesora nie jest uznaniową decyzją Prezydenta, wchodzącą w zakres jego osobistych prerogatyw. Decyzja Prezydenta RP zaliczana jest do kategorii „aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi. Prezydent RP winien być traktowany jak organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, a tym samym beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w tej sprawie może być przedmiotem kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny.

¹ ORCID ID: 0000-0003-4994-8751, doktor, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. E-mail: e.wojcicka@ujd.edu.pl.

Abstract**Glossary to the Decisions of the Supreme Administrative Court of May 11, 2021, file ref. no. III OSK 3265/21**

In the commented order, the Supreme Administrative Court held that the matter of conferring the title of professor is an administrative matter. The court assumed that the conferring the title of professor is not a discretionary decision of the President, falling within the scope of his personal prerogative. The decision of the President of the Republic of Poland falls into a category “acts or actions related to public administration regarding rights or obligations under legal regulations” referred to in Art. 3 § 2 point 4 of the Act of August 30, 2002 – the Law on proceedings before administrative courts. The President of the Republic of Poland should be treated as an administrative body in a functional sense, and thereby a lack of action or excessive length of proceedings in this case can be a subject to review by an administrative court.

✱

I.

Tematyką głosowanego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt III OSK 3265/21) jest kwestia dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie nadania tytułu naukowego profesora. W analizowanej sprawie istota sporu sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy Prezydent RP, podejmując postanowienie w sprawie nadania tytułu profesora, dokonuje aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej i winien być traktowany jak organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, czy też realizując swoje osobiste kompetencje, samodzielnie rozstrzyga o podjęciu, bądź niepodjęciu określonego działania i nie pełni w tym zakresie funkcji administracyjnej. Powyższe ustalenie przesądza o dopuszczalności sądowej kontroli bezczynności lub przewlekłego prowadzenia przedmiotowego postępowania.

II.

Głosowane postanowienie zapadło na tle następującego stanu faktycznego. W maju 2018 r. do Kancelarii Prezydenta RP wpłynął wniosek Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (dalej: Centralna Komisja) z kwietnia 2018 r. o nadanie skarżącemu tytułu naukowego profesora nauk humanistycznych. Pismem z lipca 2019 r. pełnomocnik skarżącego wezwał Prezydenta RP do usunięcia naruszenia prawa, wywołanego niezakończaniem sprawy w terminie. Kancelaria Prezydenta RP poinformowała skarżącego, że wniosek jest procedowany, zaś przepisy ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki² nie określają terminu, w którym Prezydent RP zobligowany jest do wydania postanowienia w sprawie nadania tytułu naukowego profesora. Stanowisko to podtrzymano w kolejnym piśmie z 22 sierpnia 2019 r., dodając, że Prezydent RP nie ma obowiązku informowania zainteresowanego o poszczególnych etapach postępowania w sprawie nadania tytułu profesora.

We wrześniu 2019 r. skarżący wniósł ponaglenie w związku z prowadzeniem przez Prezydenta RP postępowania dłużej niż jest to niezbędne, czego skutkiem było niezakończanie wniosku o nadanie skarżącemu tytułu naukowego profesora nauk humanistycznych. W odpowiedzi na ponaglenie organ wskazał, że postępowanie prowadzone przez Prezydenta RP nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, do którego odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego brak jest podstawy prawnej do wniesienia ponaglenia.

W październiku 2019 r. skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta RP, domagając się zobowiązania organu do podjęcia odpowiedniego postanowienia, merytorycznie załatwiającego sprawę nadania tytułu profesora w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi akt postępowania,

² T.j. Dz.U. 2017, poz. 1789. Akt ten został zastąpiony ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. 2021, poz. 478 ze zm. Mimo że poglądy przedstawione w głosowanym orzeczeniu zostały wyrażone na gruncie ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, to zachowują one aktualność i można je odnieść także do nowego stanu prawnego.

a także stwierdzenia, że przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

WSA w Warszawie, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, odrzucił skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora, wskazując, że skarga ta nie należy do żadnego z przypadków określonych w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. W ocenie WSA, w sprawie nadania tytułu profesora, Prezydent RP nie wykonuje zadań z zakresu administracji publicznej, a wyłącznie czynności urzędowe, wykonywane osobiście na podstawie przepisów konstytucyjnych⁴.

W skardze kasacyjnej na postanowienie WSA (sygn. akt II SAB/Wa 810/19) skarżący stwierdził, że WSA błędnie zakwalifikował sprawę nadania tytułu profesora jako należącą do zakresu samodzielnych kompetencji Prezydenta RP. Autor skargi kasacyjnej wywiódł, że sama niemożność usytuowania Prezydenta RP w ramach struktur administracji publicznej nie przesądza o braku możliwości zakwalifikowania Prezydenta RP jako podmiotu wykonującego działania z zakresu administracji publicznej. Sprawa nadania tytułu profesora nie jest kompetencją samodzielną Prezydenta RP, zaś przepisy ustawy zasadniczej nie stanowią materialnej podstawy prawnej podjęcia postępowania o nadanie tytułu profesora.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 11 maja 2021 r. (sygn. akt III OSK 3265/21) stwierdzając, że skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy, uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie.

III.

Zaprezentowane w glosowanym orzeczeniu stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym postanowienie w sprawie nadania tytułu profesora jest aktem z zakresu administracji publicznej, zaś Prezydenta RP jest w tym postępowaniu organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, zasługuje na całkowitą aprobatę.

³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325, dalej p.p.s.a.

⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z 27 maja 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 810/19. Orzeczenia sądów administracyjnych pochodzą z CBOSA.

W analizowanej sprawie w pierwszej kolejności należało odnieść się do zarzutów kwestionujących w ogóle możliwość dokonania kontroli sądownoadministracyjnej działania lub bezczynności Prezydenta RP. Warto przypomnieć, że dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej wobec aktów urzędowych Prezydenta RP, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania była niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi judykatury. Utrwalony jest podgląd, że działania Prezydenta RP podejmowane w ramach prerogatyw, określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, są uprawnieniami osobistymi Prezydenta RP, które należą do jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności⁵. Tym samym nie mogą być one zaskarżalne w administracyjnym toku instancji i nie podlegają także zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁶. Przykładowo, uprawnienie Prezydenta RP w zakresie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jak i odmowa powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jest osobistą prerogatywą Prezydenta RP jako głowy państwa. Nie jest to uprawnienie z zakresu administracji publicznej, lecz stosowanie norm konstytucyjnych przewidujących kompetencję kreacyjną niebędącą stosunkiem administracyjnoprawnym. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie potwierdzono, że jest to czynność niezawisła i dyskrecjonalna, która nie podlega kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne⁷. Niedopuszczalna jest także skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach powoływania sędziów.

Zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach, przy czym może on działać wyłącznie na podstawie norm konstytucyjnych albo współstosować normy konstytucyjne i administracyjnoprawne. Ustawodawca zwykły został zatem uprawniony do powierzenia Prezydentowi RP różnego typu zadań, także wykraczających poza sferę szeroko rozumianego ustro-

⁵ Zob.: wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK-A 2012, nr 6, poz. 63; postanowienia NSA: z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1872/12; z 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1870/12; z 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1876/12; z 20 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3129/12; z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17; wyrok SN z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt III KRS 9/08, OSNP 2011, nr 7–8, poz. 114.

⁶ Wyrok NSA z 30 września 2020 r., sygn. akt II GSK 295/20.

⁷ Postanowienie NSA z 16 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1885/12. Uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98. Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 23 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 2139/07 z glosą krytyczną Z. Kmiecika, OSP 2018, nr 5, s. 54.

ju państwa. Tezę tę potwierdza także art. 144 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego Prezydent RP wydaje akty urzędowe, korzystając nie tylko ze swoich konstytucyjnych, ale także ustawowych kompetencji. Bez wątplenia przepisem ustanawiającym taką kompetencję był art. 25 u.s.n.t.n.⁸ Korzystanie przez Prezydenta RP z uprawnień do wydawania aktów urzędowych – uwzględniając przy tym niezwykle zróżnicowany ich charakter – nie może przesądzać automatycznie o niedopuszczalności sądowej kontroli działalności Prezydenta RP. Zakres takiej kontroli musi być dostosowany do konkretnej sytuacji, a przy tym nie powinien dotyczyć sfery wykonywania osobistych i autonomicznych kompetencji głowy państwa⁹.

W przedmiotowej sprawie, kwestią zasadniczą było zatem ustalenie, czy działania i akty podejmowane przez Prezydenta RP w sprawie dotyczącej kształtowania sytuacji prawnej jednostki w przedmiocie nadania tytułu naukowego profesora są wykonywaniem funkcji administracji i mogą być zaliczone do kategorii „innych aktów lub czynności z zakresu administracji” publicznej z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Powyższe było niezbędne przy ustalaniu dopuszczalności skargi na bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), albowiem jest ona pochodną dopuszczalności skargi na decyzję, postanowienie albo inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej.

W analizowanej sprawie postępowanie toczyło się na podstawie przepisów ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, którą zastąpiła ustawa z 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Procedura nadania tytułu profesora, zarówno pod rządami ustawy z 2003 r., jak i ustawy z 2018 r., była i jest dwuetapowa. Pierwszy etap ma charakter postępowania administracyjnego, które kończy decyzja administracyjna Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (obecnie Rady Doskonałości Naukowej – RDN) o przedstawieniu albo o odmow-

⁸ W aktualnym stanie prawnym odpowiednikiem tego przepisu jest art. 178 ust. 4 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

⁹ Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12. Np. akt Prezydenta RP stwierdzający datę przejścia albo przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, wydawany na podstawie art. 39 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2021, poz. 154) podlega kognicji sądów administracyjnych. Postanowienia NSA: z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GZ 51/19; z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GZ 62/19; wyrok NSA z 30 września 2020 r., sygn. akt II GSK 295/20.

ie przedstawienia kandydata do tytułu profesora¹⁰, podejmowana na podstawie art. 28 ust. 2 u.s.n.t.n. (art. 228 ust. 5 P.s.w.n.). Drugi etap postępowania w sprawie nadania tytułu profesora toczy się przed Prezydentem RP, którego zwieńczeniem jest wydanie postanowienia w przedmiocie nadania lub odmowy nadania tytułu profesora.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uprawnienie do nadawania tytułu profesora nie zostało wymienione wśród prerogatyw głowy państwa ujętych w art. 144 ust. 3 Konstytucji. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten jest wyjątkiem od art. 144 ust. 2 i z tego też względu nie powinien być interpretowany rozszerzająco¹¹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił brak podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta RP, wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty czy na zasadzie kompetencji analogicznych¹². Uznać zatem należy, że katalog prerogatyw Prezydenta RP ma charakter zamknięty i z tego też powodu ustawowe uprawnienie do nadawania tytułu profesora nie stanowi osobistej i autonomicznej kompetencji Prezydenta RP należącej do jego konstytucyjnych prerogatyw.

Zauważyć należy, że decyzja Centralnej Komisji (RDN) nie kończy postępowania w sprawie nadania tytułu profesora. Ocena kandydata, dokonana przez Centralną Komisję (RDN), wywołuje jedynie taki skutek, że stanowi jedną z przesłanek decyzji tego organu o złożeniu do Prezydenta RP wniosku o nadanie tytułu profesora. To akt urzędowy Prezydenta RP kształtuje ostatecznie prawa osoby, która na jego podstawie nabywa tytuł naukowy, albo, gdy postanowienie jest negatywne, nie wywołuje takich skutków prawnych. Nadanie tytułu profesora samo w sobie rozstrzyga o uprawnieniach indywidualnej osoby w konkretnej sprawie. Z tego względu postanowienie Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora, jak wskazuje się w nauce prawa administracyjnego, jest władczym rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej danej jednostki¹³, chociaż

¹⁰ Zob. wyroki NSA: z 7 października 2014 r., sygn. akt I OSK 1423/14; z 23 marca 2007 r., sygn. akt I OSK 2030/06.

¹¹ P. Czarny, *Komentarz do art. 144, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja Warszawa 2019,.

¹² Wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/2006, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

¹³ Z. Kmiecik, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 3, s. 9.

nie jest decyzją administracyjną, zaś samo postępowanie nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, do którego odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Analiza postanowień ustawy zasadniczej i rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie ustawy o stopniach naukowych z 2003 r. (także pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy P.s.w.n. z 2018 r.) prowadzi do wniosku, że sprawa nadania tytułu profesora jest sprawą indywidualną z zakresu stosowania prawa administracyjnego (sprawą administracyjną), zaś postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora jest innym aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹⁴ Kwestia nadania tytułu profesora władczo ingeruje w sytuację prawną w sferze zewnętrznej, tj. wobec jednostki niewchodzącej w skład aparatu administracji. Postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora ma charakter władczy, chociaż nie jest decyzją lub postanowieniem w rozumieniu KPA. Akt ten jest bowiem jednostronnym oświadczeniem woli z zakresu prawa publicznego podejmowanym w sprawach indywidualnych, który ingeruje w sytuację prawną jednostki poprzez nadanie bądź odmowę nadania tytułu naukowego profesora. Niewątpliwie również akt ten dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wydanie decyzji przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów oraz zainicjowanie postępowania przed Prezydentem RP kreuje roszczenie o charakterze procesowym o podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o nadanie tytułu profesora. Bez wątpienia zatem istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu a możliwością realizacji uprawnienia wynikającego z przepisu prawa przez podmiot spoza sfery wewnętrznej administracji. Treść art. 25 w zw. z art. 28 ust. 3 u.s.n.t.n. (art. 178 ust. 4 w zw. z art. 230 ust. 1 P.s.w.n.) prowadzi do konkluzji, że wynikające z powołanego przepisu prawa uprawnienie Centralnej Komisji (RDN) do złożenia stosownego wniosku koresponduje z obowiązkiem Prezydenta RP do jego rozpatrzenia. Ustawa o stopniach naukowych wprowadzi nie określa terminu, w jakim Prezydent RP winien podjąć przedmiotowe postanowienie, aczkolwiek nieokreślenie wprost terminu należy odczytywać w ten sposób, że Prezydent RP ma obowiązek działania niezwłocznego.

¹⁴ Uchwała NSA(7) z 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13; postanowienie NSA z 11 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 3265/21.

Prezydent RP podejmując postanowienie w przedmiocie nadania tytułu profesora, winien zostać zakwalifikowany jako organ administracji w rozumieniu funkcjonalnym, gdyż niebędąc organem administracyjnym w znaczeniu ustrojowym, jest właściwy do podjęcia decyzji stosowania materialnego prawa administracyjnego i ustanowienia nią normy indywidualnej¹⁵. Słusznie zatem NSA uznał, że Prezydent RP na gruncie ustawy z 2003 r. o stopniach naukowych (także ustawy P.s.w.n. z 2018 r.), musi być traktowany jak organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, gdyż stosuje on prawo administracyjne i wpływa wiążąco na sytuację prawną jednostki. Rozwiązanie takie nie narusza konstytucyjno-prawnego statusu Prezydenta RP jako głowy państwa polskiego, gdyż nadanie tytułu naukowego nie stanowi osobistej i autonomicznej prerogatywy Prezydenta RP.

Akt urzędowy Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu profesora stanowi realizację norm administracyjnych. Wejście w rolę organu administracyjnego w ujęciu funkcjonalnym prowadzi do wniosku o dopuszczalności sądowej kontroli działań Prezydenta RP w przedmiocie nadania tytułu naukowego, w tym kontroli bezczynności lub przewlekle prowadzonego postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Za takim wnioskiem przemawia także konieczność prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy regulującej warunki nadania tytułu profesora, jak i postępowanie w tej sprawie. Skoro sprawa nadania tytułu profesora jest rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej – sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP – to wnioskodawcy musi przysługiwać skuteczny środek prawny, zmierzający do zaskarżenia do sądu administracyjnego niewywiązania się Prezydenta RP z obowiązku niezwłocznego rozpatrzenia wniosku o nadanie tytułu naukowego profesora.

Literatura

Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

¹⁵ Zob. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 58; J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 17.

Kmieciak Z., Wegner J., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 3.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.