

**Glosa**

**Gloss**

Data wpływu/Received: **25.07.2018**

Data recenzji/Accepted: **5.10.2018**

Data publikacji/Published: **30.12.2018**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

**DOI: 10.5604/01.3001.0013.1798**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Kamil Majewski\*

Patrycja Majewska\*\*

**GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU  
ADMINISTRACYJNEGO W KRAKOWIE Z DNIA  
7 CZERWCA 2017 R., SYGN. AKT: III SA/KR 1826/16<sup>1</sup>**

**Teza:** *Brak wskazania stanowisk członków Komisji rekrutacyjnej do spraw przyjęcia na studia doktoranckie, a przede wszystkim brak podpisów poszczególnych jej członków, którzy wydawali decyzję w I instancji, stanowi rażące naruszenie art. 107 § 1 k.p.a.<sup>2</sup> Jakkolwiek w pracy każdego organu kolegialnego istotną rolę pełni jego przewodniczący, jed-*

---

\* mgr prawa; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach; doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

\*\* mgr prawa; absolwentka Wyższej Szkoły Humanitas.

<sup>1</sup> Publ. LEX nr 2321274.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

*nakże nie może uzurpować sobie kompetencji samego organu, skoro przysługuje ona organowi kolegialnemu działającemu in pleno (w pełnym składzie). Takiej podstawy nie da się wyinterpretować z ogólnej zasady autonomii uczelni wyższych. Z art. 4 ust. 1 ustawy z 2005 r. Prawa o szkolnictwie wyższym<sup>3</sup> wprost wynika, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie, ale nie obejmuje to zmian zasad podpisywania (wydawania) decyzji administracyjnych. Prawo o szkolnictwie wyższym nie objęło autonomią wyższych uczelni ustalania zasad wydawania decyzji administracyjnych w sprawie przyjęć na studia lub sposobów ich podpisywania.*

I. W głosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej jako WSA) w Krakowie stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Rektora Uniwersytetu utrzymującej w mocy decyzję Wydziałowej Komisji Rekrutacyjnej (dalej jako WKR) oraz poprzedzającą ją decyzję WKR, tj. decyzję organu I instancji w przedmiocie odmowy przyjęcia na pierwszy rok stacjonarnych studiów trzeciego stopnia.

Pismem z dnia 3 września 2016 r. skarżący (strona postępowania przed organem administracji publicznej) złożył do WKR podanie o przyjęcie na stacjonarne studia trzeciego stopnia w dziedzinie nauki prawne, dyscyplina prawo.

WKR decyzją z dnia 30 września 2016 r. odmówiła przyjęcia skarżącego na pierwszy rok stacjonarnych studiów trzeciego stopnia w dziedzinie nauk prawnych (dyscyplina prawo). W uzasadnieniu decyzji WKR wskazała, że skarżący uzyskał wynik kwalifikacji wynoszący 21,09 pkt, który nie odpowiada ustalonemu w toku postępowania minimalnemu wynikowi kwalifikacji wymaganemu do przyjęcia na pierwszy rok studiów wynoszącemu 21,43 pkt.

Skarżący odwołał się od decyzji WKR, zarzucając naruszenie warunków i trybu rekrutacji na studia skutkujące ustaleniem w sposób błędny wyniku kwalifikacji wymaganego do przyjęcia na pierwszy rok studiów, który wynosił faktycznie 21,09 pkt, czyli dokładnie tyle, ile ustaliła WKR w jego przypadku. Skarżący podnosił także, że w procesie rekrutacji na studia doktoranckie według listy rankingowej z 2016 r. 55-a osoba z listy (przy limicie 55 miejsc) uzyskała wynik 21,09 pkt, czyli wynik identyczny z wynikiem skarżącego. Skarżący uznał, że decyzja WKR, jako organu I instancji, jest krzywdząca.

Decyzją z dnia 8 listopada 2016 r. Rektor Uniwersytetu utrzymał w mocy decyzję WKR (organu I instancji), w uzasadnieniu stwierdzając, że skarżący uzyskał ostateczny wynik postępowania kwalifikacyjnego w wysokości 21,09 pkt, co pozwoliło zająć skarżącemu 56 miejsce na liście rankingowej. Jednocześnie w rozstrzygnięciu podniesiono, że WKR ustaliła minimalny wynik kwalifikacji wymagany do przyjęcia kandydata na studia wynoszący 21,43 pkt, a wobec każdego kandydata, który otrzymał wynik niższy, WKR wydawała decyzje o odmowie przyjęcia z powodu zbyt małej liczby pkt.

Skarżący (kandydat na studia doktoranckie) zaskarżył do WSA decyzję Rektora Uniwersytetu, zarzucając organom uczelni: błędy w ustaleniach faktycznych mających wpływ na treść rozstrzygnięcia, przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów oraz obrażę

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1842, ze zm.), dalej jako ustawa PoSW.

art. 107 k.p.a. i art. 80 k.p.a. polegającą na nierozpoznananiu przez organ odwoławczy zarzutów od decyzji z dnia 30 września 2016 r. (decyzja WKR jako organu I instancji) oraz brak oceny. W odpowiedzi na skargę Rektor Uniwersytetu wniósł o jej oddalenie. W ocenie WSA skarga zasługiwała na uwzględnienie, ale nie z przyczyn w niej wskazanych. Sąd wskazał, że przeprowadzona w sprawie kontrola wydanych decyzji wykazała, że tkwią w nich kwalifikowane wady skutkujące stwierdzeniem ich nieważności.

II. Odnosząc się do wartości płynących z treści glosowanego orzeczenia, w pierwszej kolejności wskazać należy, że rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy przez sąd administracyjny wraz ze sporządzeniem szczegółowego uzasadnienia<sup>4</sup> ma walor edukacyjny. W wyroku tym bowiem WSA wskazuje właściwy tryb postępowania, organy właściwe do rozstrzygania na poszczególnych jego etapach oraz wreszcie środki ochrony prawnej, które przysługują stronie tego postępowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy w sprawie zapadnie niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie – w komentowanym przypadku odmowa przyjęcia na studia doktoranckie. Nie ulega zatem wątpliwości, że treść tego orzeczenia stanowi cenne źródło wiedzy zarówno dla kandydatów na studia doktoranckie, uczestników tych studiów, jak i osób, które w ramach działalności uczelni wyższych wykonują zadania (np. przygotowanie projektów rozstrzygnięć) w toku postępowania, czy wreszcie – także osób, które są odpowiedzialne za wydawanie rozstrzygnięć, pełniąc funkcję organu monokratycznego lub wchodząc w skład organu kolegialnego. Podkreślenia również wymaga okoliczność, że w innych sprawach (doktorantów, rozumianych jako uczestnicy studiów), w tym dotyczących przyznawania pomocy materialnej w formie stypendiów, wprowadzono rozwiązania oparte na tych samych założeniach. Ponadto w orzeczeniu tym WSA poruszył kwestie ogólne, które mają charakter uniwersalny z punktu widzenia procedowania w tego rodzaju sprawach, gdyż dotyczą one naruszeń przepisów procedury (k.p.a.), w obrębie której prowadzone są wszystkie postępowania przed organami administracji publicznej, w tym także przed niektórymi organami uczelni wyższych. WSA wskazał także konsekwencje prawne tych naruszeń.

III. Podstawą stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji jest ustalenie WSA, że doszło do rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przepis ten statuuje instytucję stwierdzenia nieważności decyzji, której celem jest po pierwsze ustalenie, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a.<sup>5</sup> oraz w następstwie tego eliminowanie rozstrzygnięć administracji publicznej dotkniętych wadą o największym ciężarze gatunkowym<sup>6</sup>. Dokonać w tym miejscu należy pewnego rozróżnienia. Stwierdzenie nieważności może bowiem nastąpić w dwojaki sposób, tj.:

<sup>4</sup> O „jakości” uzasadnienia będzie mowa w dalszej części.

<sup>5</sup> Por. wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt: III AUa 946/13, LEX nr 1439166 oraz wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2012 r., sygn. akt: III AUa 1412/11, LEX nr 1220457.

<sup>6</sup> Jest to pogląd ugruntowany zarówno w doktrynie postępowania administracyjnego, jak i orzecznictwie sądowym. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 534/17, LEX nr 2418267. Por. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt: II SA/Gd 98/17, LEX nr 2307413 oraz wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt: II OSK 1143/11, LEX nr 1234131.

- a. w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a., bądź
- b. w drodze wyroku sądu administracyjnego, jako działanie, którego podstawę stanowi przepis art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup>.

W obu przypadkach istotą wydania takiego rozstrzygnięcia (odpowiednio decyzji lub wyroku) jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadliwością. W obu spośród powołanych przepisów przyjęto podobną koncepcję – opartą na przesłankach, co do zasady, wskazanych w art. 156 k.p.a. W przepisie art. 156 § 1 k.p.a. ustawodawca sformułował obowiązek adresowany do organu administracji publicznej stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku, gdy „zmaterializuje się” jedna z siedmiu przesłanek wymieniona w tym przepisie (wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa, wydanie decyzji z naruszeniem *res iudicata* – powagi rzeczy osądzonej, skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie, trwała niewykonalność decyzji w dniu jej wydania, wydanie decyzji, której wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą oraz nieważność decyzji z mocy prawa).

Z kolei przepis art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nakłada na sąd obowiązek stwierdzenia nieważności decyzji w całości lub w części<sup>8</sup> w przypadku, gdy zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. (odesłanie do regulacji k.p.a.) lub w innych przepisach. Do stwierdzenia nieważności w trybie przewidzianym przepisami k.p.a. (w drodze decyzji administracyjnej), zgodnie z art. 157 k.p.a., właściwy jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Tym samym, posługując się pewnym uproszczeniem, stwierdzić należy, że kontrola zaistnienia przesłanek stwierdzenia nieważności w sprawie rozstrzygniętej glosowanym wyrokiem powinna się odbyć dwuetapowo. W pierwszej kolejności powinien ją przeprowadzić organ administracji publicznej<sup>9</sup> oraz następnie sąd administracyjny. Nieuzasadniony staje się ewentualny pogląd, że niewyeliminowanie decyzji z obrotu przez organ administracji publicznej przesądza o tym, że pozostanie ona w obrocie prawnym, choćby była wadliwa.

<sup>7</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1369; dalej jako p.p.s.a.

<sup>8</sup> Zdaniem NSA stwierdzenie nieważności decyzji w części możliwe jest jedynie wówczas, gdy pozostała w obrocie prawnym część decyzji stanowić będzie pewną całość. Taka możliwość może mieć miejsce w sytuacji, gdy konkretna decyzja rozstrzyga o kilku zagadnieniach albo dotyczy kilku osób i zawarte w niej poszczególne rozstrzygnięcia mogłyby stanowić w rzeczywistości odrębne niejako decyzje – por. wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt: I OSK 206/14, LEX nr 1677609 oraz wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt: I OSK 2294/12, LEX nr 1472373.

<sup>9</sup> W orzecznictwie sądowym pojawił się pogląd, wedle którego postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter nadzorczy i podlega takim samym regulom procesowym jak postępowanie zwykłe, z tym że różni się od niego przedmiotem – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt: I SA/Wa 659/17, LEX nr 2418703. Pamiętać jednak należy, że sprawa stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej rozpoznawana i rozstrzygana jest w trybie postępowania nadzwyczajnego, przy czym fragmentaryczna regulacja tego trybu postępowania powoduje, że w zakresie nieuregulowanym postanowieniami art. 156 k.p.a. – art. 159 k.p.a. mają do niego zastosowanie przepisy regulujące postępowanie zwykłe – por. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt: I OSK 1132/10, LEX nr 744934.

IV. W doktrynie postępowania administracyjnego pojawia się pogląd, zgodnie z którym decyzja niezawierająca podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania jest nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.<sup>10</sup>, tj. z powodu tego, że zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Pogląd ten nie znajduje uzasadnienia w przepisach k.p.a. i został w literaturze słusznie skrytykowany. Jak się bowiem słusznie wskazuje, brak jest przepisu, który stanowiłby podstawę do uznania, że brak podpisu pod decyzją powodował jej nieważność z mocy prawa<sup>11</sup>.

V. Poczyniona przez WSA analiza dotycząca wydanych decyzji administracyjnych wskazuje, w jakiej relacji pozostają ze sobą przepisy prawa materialnego (PoSW) i proceduralnego (k.p.a.). W przedmiotowej sprawie przepisy PoSW mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a. i dopiero w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach zastosowanie mają właściwe przepisy k.p.a.<sup>12</sup>. Ustalenia WSA znajdują oparcie w treści wskazanego w glosowanym orzeczeniu art. 207 ust. 1 PoSW, zgodnie z którym do decyzji komisji rekrutacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. przez organy uczelni, w tym komisje rekrutacyjne, nie oznacza, że mogą one w sposób dowolny stosować ogólne przepisy regulujące postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej<sup>13</sup>. Zasadny jest, prezentowany w orzecznictwie pogląd, wedle którego ustawodawca zdecydował o zastosowaniu tej konstrukcji (odpowiednie stosowanie) ze względu na konieczność uwzględnienia szczególnego charakteru postępowania przed organami szkoły wyższej, składający do przyjęcia pewnych odstępstw od przepisów k.p.a., przy czym ewentualne odstępstwa od stosowania tych przepisów dotyczą szczegółowych kwestii związanych z realizacją trybu i zasad ich przyznawania znajdujących swoje odzwierciedlenie w przepisach PoSW<sup>14</sup>. Inaczej rzecz ujmując, przepisy PoSW stanowią podstawę do stosowania odstępstw, o których mowa w niniejszym wywodzie. W przypadku braku takich przepisów, rozwiązania przyjęte w k.p.a. znajdują pełne zastosowanie, a odstąpienie od ich stosowania rodzi negatywne konsekwencje prawne. Wobec powyższego oraz tego, że przepisy PoSW dotyczące zasad i trybu przyjmowania kandydatów na studia doktoranckie nie zawierają

<sup>10</sup> Por. P.M. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art.107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2018.

<sup>11</sup> Por. P. Brzozowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 22 września 2010 r.*, IV SA/Po 304/10, LEX/el nr 132050/1.

<sup>12</sup> Pogląd prezentowany także przez NSA – por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2353/17, LEX nr 2442783. Trafnie wskazuje się również w orzecznictwie, że odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, że pewne jego regulacje znajdują zastosowanie wprost, inne z pewnymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne z uwagi na specyfikę podmiotu, jakim jest uczelnia publiczna, nie będą miały zastosowania przed tym organem, który tylko pełni funkcję organu administracji publicznej w ściśle określonym zakresie spraw wyznaczonych w art. 207 ust. 1 PoSW – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt: IV SA/Po 223/17, LEX nr 2406174. Por. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt: III SA/Kr 161/17, LEX nr 2287050.

<sup>13</sup> Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt: II SA/Bd 344/16, LEX nr 2152040.

<sup>14</sup> Ibidem.

rozwiązań w zakresie kształtu i zakresu rozstrzygnięcia w sprawie<sup>15</sup>, należy stwierdzić, że w głosowanym wyroku prawidłowo ustalono, że przepis art. 107 § 1 k.p.a. znajduje pełne zastosowanie w przedmiotowej sprawie<sup>16</sup>. Tym samym wydanie rozstrzygnięcia (decyzji) niezawierającego jednego z elementów decyzji lub jego części, o których mowa w tym przepisie, skutkuje określonymi konsekwencjami prawnymi. Zdaniem B. Adamiak „niespełnienie wymagań konstytucyjnych powoduje nieistnienie decyzji w obrocie prawnym, naruszenie zaś pozostałych wymagań pociąga za sobą wadliwość decyzji dającą podstawę do jej uchylecia”<sup>17</sup>.

W przedmiotowej sprawie nie doszło do niespełnienia wymagań konstytucyjnych, jako że decyzja została podpisana, a zatem decyzja istniała w obrocie prawnym. Nie zrealizowano jednak w pełni dyspozycji art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a., co stanowi o wadliwości istotnej podjętego rozstrzygnięcia, które daje podstawę do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Zupełnie inne konsekwencje prawne byłyby w przypadku, gdyby decyzja w ogóle nie została podpisana, jako że całkowity brak podpisu stanowi o braku wyrażenia woli organu podejmującego rozstrzygnięcie, a zatem nieistnieniu decyzji<sup>18</sup> – jest jedynie projektem rozstrzygnięcia<sup>19</sup>. Zasadna jest akcentowana w literaturze konieczność rozróżnienia decyzji nieistniejącej od nieważnej<sup>20</sup>. W pierwszym przypadku mamy bowiem do czynienia z decyzją, która nie weszła do obrotu prawnego, a zatem nie posiada bytu prawnego. Skoro decyzja nie istnieje, to nie ma też możliwości stwierdzenia jej nieważności<sup>21</sup>. W drugim natomiast chodzi o decyzję, która istnieje w obrocie (z pełnymi tego konsekwencjami, w tym także domniemaniem prawidłowości), ale jest wadliwa. Odnosząc przedstawione poglądy do sprawy rozstrzygniętej głosowanym wyrokiem, należy stwierdzić, że decyzja WKR istniała w obrocie prawnym, lecz była dotknięta wadliwością istotną. Tym samym zasadne było jej wyeliminowanie z obrotu prawnego.

VI. Przepis art. 107 § 1 k.p.a. w pkt 8 wskazuje, że elementem konstytucyjnym decyzji administracyjnej jest podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny. Literalne brzmienie tego przepisu, ze względu na użycie przez ustawodawcę liczby pojedynczej („podpis”), może prowadzić do wniosku, że wy-

<sup>15</sup> Por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2353/17, LEX nr 2442783.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Por. B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 1991 r.*, SA/Kr 1304/90, LEX/el nr 21979/1.

<sup>18</sup> Por. P. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r.*, II GSK 335/06, LEX/el nr 87535/1.

<sup>19</sup> Takie stanowisko prezentują zarówno przedstawiciele doktryny postępowania administracyjnego, jak i orzecznictwa sądowego – por. C. Martysz, *Komentarz do art.107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2010; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt: IV SA/Po 304/10, LEX nr 606314.

<sup>20</sup> P. Brzozowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 22 września 2010 r.*, IV SA/Po 304/10, LEX/el nr 132050/1.

<sup>21</sup> Ibidem.

starczy, aby rozstrzygnięcie zostało podpisane przez jedną osobę. Niemniej jednak sformułowanie to należy rozumieć w ten sposób, że przepis uwzględnia przypadek, w którym rozstrzygnięcie zostaje wydane przez umocowanego do tego pracownika. Przepis zatem nie rozstrzyga o statusie organu administracji (monokratyczny czy kolegialny). Wobec tego że przepisy ustrojowe powołują do życia również organy kolegialne, jego treść należy odpowiednio odnieść do przypadku, w którym w skład organu wchodzi kilka osób, a rozstrzygnięcie zostaje podjęte przez sam organ<sup>22</sup>. W takim przypadku, aby dyspozycja tego przepisu została zrealizowana, rozstrzygnięcie takie winny podpisać wszystkie osoby, które brały udział w jego podjęciu<sup>23</sup>. Wobec tego w przedmiotowej sprawie podpisy powinni złożyć wszyscy członkowie WKR, którzy brali udział w podjęciu decyzji<sup>24</sup>. Nie dotyczy to sytuacji odmiennie uregulowanych przez przepisy szczególne<sup>25</sup> (jak już ustalono w PoSW przepisów takich ustawodawca nie przewidział), tj. w pewien sposób „modyfikujących” treść art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. Przykładem takiego rozwiązania (odmiennego aniżeli PoSW) jest to, które zostało przyjęte wobec decyzji podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>26</sup> KNF, jako kolegialny organ centralny<sup>27</sup> administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia. Ustawa o nadzorze reguluje również sposób podejmowania rozstrzygnięć<sup>28</sup>. Kluczowym przepisem z punktu widzenia poruszanej problematyki (podpisywanie decyzji) jest art. 11 ust. 3 ustawy o nadzorze, wedle którego uchwały w imieniu KNF podpisuje Przewodniczący KNF lub Zastępca Przewodniczącego. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 107 § 1 k.p.a. (*lex specialis* wobec przepisów k.p.a.), który podobnie jak

<sup>22</sup> W literaturze akcentuje się brak możliwości upoważnienia przez organ kolegialny pracownika do podjęcia rozstrzygnięcia bez istnienia przepisu, który taką możliwość przewiduje – por. C. Martys, *Komentarz do art.107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2010.

<sup>23</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, LEX/el nr 8952/2; M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, LEX/el nr 83925/7; P.M. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art.107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2018; A. Wróbel, *Komentarz do art.107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2013.

<sup>24</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt: III SA/Kr 1734/16, LEX nr 2270441; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 2245/16, LEX nr 2324107.

<sup>25</sup> Por. M. Romańska, *Komentarz do art.107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2015.

<sup>26</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 196; dalej jako ustawa o nadzorze.

<sup>27</sup> Zagadnienie to zostało poddane analizie i rozstrzygnięciu przez sądownictwo administracyjne. Z treści orzeczeń w przedmiotowym zakresie wynika, że wątpliwości podnosiły podmioty nadzorowane przez KNF. Por. postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1605/11, LEX nr 1068830; postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1607/11, LEX nr 896392; postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1633/11, LEX nr 896398; postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1649/11, LEX nr 1151663.

<sup>28</sup> KNF podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w jej skład, w tym przewodniczącego KNF lub jego zastępcy; w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego KNF, a w razie jego nieobecności – głos zastępcy przewodniczącego upoważnionego do kierowania pracami KNF (art. 11 ust. 2 ustawy).

inne przepisy k.p.a. znajduje zastosowanie do postępowania KNF i przed KNF na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze i wobec tego realizacja jego dyspozycji nie narusza przepisów k.p.a.

VII. W glosowanym wyroku wyznaczono też zakres zadań organu II instancji i konsekwencje prawne niewykonywania tych zadań. W pierwszej kolejności, z aprobatą dla stanowiska WSA, wskazać należy, że do organu odwoławczego należy eliminowanie wadliwości decyzji. Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. organ odwoławczy ma obowiązek uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję – umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, lub też stosownie do treści art. 138 § 2 k.p.a. może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Konstrukcja obu przepisów różni się od siebie. W pierwszym przypadku ustawodawca nałożył na organ odwoławczy obowiązek („wydaje decyzję, w której”), w drugim natomiast przyznał temu organowi uprawnienie („może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać”). Tym samym w przypadku braku skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy ma obowiązek podjąć działania zmierzające do realizacji dyspozycji art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. W przedmiotowej sprawie organ odwoławczy nie skorzystał ani z jednego, ani z drugiego trybu, wobec czego naruszył przepis art. 138 k.p.a.

VIII. W glosowanym wyroku stwierdzono, że nie zachodzi potrzeba ustosunkowania się do pozostałych zarzutów skargi. Zgodnie z art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup> uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Z przepisu tego nie wynika, że sąd ma obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów podniesionych przez strony. Zdaniem NSA brak szczegółowego odniesienia się przez WSA do wszystkich zarzutów zawartych w skardze i skoncentrowanie się tylko na istotnych kwestiach nie jest wadliwe, o ile to te kwestie mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a wątki pominięte mają jedynie charakter uboczny i nie rzutują na wynik sprawy<sup>30</sup>. Stanowisko NSA znajduje zatem podstawy w przepisach prawa. Niemniej jednak ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze powinno nastąpić ze względu na funkcję, jaką pełni uzasadnienie, w tym także walor informacyjny dla stron postępowania. Po pierwsze, uzasadnienie ma wykazywać, że kontrola sądowa działalności administracji publicznej pod względem jej

<sup>29</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369; dalej jako p.p.s.a.

<sup>30</sup> Por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 670/16, LEX nr 2441238.



zgodności z prawem rzeczywiście miała miejsce<sup>31</sup>, w tym także że przeprowadzone przez organy administracji publicznej ustalenia są prawdziwe<sup>32</sup>. Brak ustosunkowania się do wszystkich zarzutów skargi nie pozwala na udzielenie odpowiedzi w tym zakresie. Po drugie, adresatem wyroku WSA może być także NSA, wobec czego właściwie sporządzone uzasadnienie umożliwia także przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia<sup>33</sup>. Brak odniesienia się do wszystkich zarzutów skargi nie pozwala ocenić, czy postępowanie organu było w pełni poprawne. Po trzecie, zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić podstawę kasacyjną<sup>34</sup>. I wreszcie – uzasadnienie pełni rolę informacyjną dla stron postępowania sądowego, w tym z jednej strony informację o zasadności podniesionych zarzutów, bądź jej braku (dla skarżącego) oraz cenne wskazówki dla organów administracji publicznej co do prawidłowego stosowania przepisów prawa. Tym samym zasadny jest prezentowany w judykaturze pogląd, wedle którego przewidziany w art. 141 § 4 p.p.s.a. wymóg przedstawienia w uzasadnieniu wyroku zarzutów podniesionych w skardze nie może ograniczać się jedynie do ich przytoczenia, lecz należy także przedstawić argumenty, które dawały podstawy do uznania ich za niezasadne<sup>35</sup>.

IX. Podsumowując, należy stwierdzić, że w glosowanym wyroku zapadło prawidłowe rozstrzygnięcie. Niemniej jednak zawiera on nieistotne, z punktu widzenia jego ważności, wady w postaci niepełnego uzasadnienia.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 1991 r., SA/Kr 1304/90*, LEX/el nr 21979/1.
- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, LEX/el nr 8952/2.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Augustyniak M., *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, LEX/el nr 83925/7.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Brzozowski P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 22 września 2010 r., IV SA/Po 304/10*, LEX/el nr 132050/1.

<sup>31</sup> Por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt: I FSK 323/16, LEX nr 2445172.

<sup>32</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 880/16, LEX nr 2452803.

<sup>33</sup> Por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 585/16, LEX nr 2450560.

<sup>34</sup> Por. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 1145/17, LEX nr 2449596.

<sup>35</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt: II GSK 1643/16, LEX nr 2438520.

Brzozowski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2007 r., II GSK 335/06*, LEX/el nr 87535/1.

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1982.

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999

Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.

Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowania administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.

Martysz C., *Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2010.

Przybyś P.M., *Komentarz aktualizowany do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2018.

Romańska M., *Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2015.

Wróbel A., *Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2013.

## Wykaz orzecznictwa

### Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt: I OSK 1132/10, LEX nr 744934.

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 roku, sygn. akt: I OSK 1574/10, Legalis nr 312030.

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 roku, sygn. akt: II OSK 997/10, Legalis nr 378818.

Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 roku, sygn. akt: I OSK 1370/10, Legalis nr 369097.

Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 roku, sygn. akt: II OSK 1229/10, Legalis nr 388104.

Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2011 roku, sygn. akt: I OSK 1769/10, Legalis nr 401792.

Wyrok NSA z dnia 7 września 2011 roku, sygn. akt: I OSK 598/11, Legalis nr 367312.

Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 roku, sygn. akt: II GSK 1062/10, Legalis nr 389319.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2024/10, Legalis nr 507330.

Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 roku, sygn. akt: I OSK 1333/11, Legalis nr 507293.

Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2012 roku, sygn. akt: I OSK 780/11, Legalis nr 466908.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2012 roku, sygn. akt: I OSK 1755/11, Legalis nr 497119.

Wyrok NSA z dnia 4 września 2012 roku, sygn. akt: II GSK 1092/11, Legalis nr 538149.

Wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt: II OSK 1143/11, LEX nr 1234131.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2013 roku, sygn. akt: II GSK 118/12, LEX nr 1125454.

Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt: I OSK 2294/12, LEX nr 1472373.

Wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt: I OSK 206/14, LEX nr 1677609.

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 1145/17, LEX nr 2449596.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt: II GSK 1643/16, LEX nr 2438520.

Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt: I FSK 323/16, LEX nr 2445172.

Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2353/17, LEX nr 2442783.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 880/16, LEX nr 2452803.

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 670/16, LEX nr 2441238.

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 585/16, LEX nr 2450560.

Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1605/11, LEX nr 1068830.

Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1607/11, LEX nr 896392.

Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1633/11, LEX nr 896398.

Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt: II GSK 1649/11, LEX nr 1151663.

**Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt: IV SA/Po 304/10, LEX nr 606314.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2011 roku, sygn. akt: VII SA/Wa 1904/11, Legalis nr 465918.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lutego 2011 roku, sygn. akt: I SA/Kr 2090/10, LEX nr 990983.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 lutego 2011 roku, sygn. akt: II SA/Lu 881/10, Legalis nr 374417.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 kwietnia 2011 roku, sygn. akt: II SA/Ke 164/11, Legalis nr 377085.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 19 kwietnia 2011 roku, sygn. akt: II SA/Op 59/11, Legalis nr 341090.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 06 maja 2011 roku, sygn. akt: V SA/Wa 2312/10, Legalis nr 372068.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2011 roku, sygn. akt: II SA/Wa 465/11, Legalis nr 372024.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. akt: III SA/Gl 2392/10, LEX nr 1094867.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. akt: VII SA/Wa 2390/10, Legalis nr 359974.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2011 roku, sygn. akt: II SA/Kr 555/11, Legalis nr 439564.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2011 roku, sygn. akt: II SA/Bd 556/11, LEX nr 1152388.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt: IV SA/Po 422/11, Legalis nr 450005.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 października 2011 roku, sygn. akt: I SA/Lu 407/11, LEX nr 1150267.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 roku, sygn. akt: VII SA/Wa 1033/10, Legalis nr 376489.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 grudnia 2011 roku, sygn. akt: II SA/Lu 775/11, Legalis nr 439927..

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 stycznia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1154/11, Legalis nr 582347.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Wa 1909/11, Legalis nr 466369.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Ol 917/11, Legalis nr 434302.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2012 roku, sygn. akt: VII SA/Wa 994/11, Legalis nr 488847.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2012 roku, sygn. akt: I SA/Wa 873/11, LEX nr 1137370.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2012 roku, sygn. akt: II SA/Wa 2423/11, Legalis nr 474582.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2012 roku, sygn. akt: II SA/Wa 2523/11, Legalis nr 466006.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 marca 2012 roku, sygn. akt: II SA/Rz 1022/11, Legalis nr 485735.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2012 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 268/11, Legalis nr 475212.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 czerwca 2012 roku, sygn. akt: II SA/Kr 555/12, Legalis nr 510000.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lipca 2012 roku, sygn. akt: II SA/Gd 211/12, Legalis nr 512843.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Gd 293/12, Legalis nr 512812.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 369/12, Legalis nr 548857.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Gd 283/12, Legalis nr 553123.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: II SA/Gd 400/12, LEX nr 1223996.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2012 roku, sygn. akt: I SA/Gd 430/12, Legalis nr 553081.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt: II SA/Bd 344/16, LEX nr 2152040.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt: III SA/Kr 1734/16, LEX nr 2270441.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt: III SA/Kr 161/17, LEX nr 2287050.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt: II SA/Gd 98/17, LEX nr 2307413.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 2245/16, LEX nr 2324107.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt: I SA/Wa 659/17, LEX nr 2418703.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt: IV SA/Po 223/17, LEX nr 2406174.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 534/17, LEX nr 2418267.

**Orzecznictwo sądów powszechnych**

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2012 r., sygn. akt: III AUa 1412/11, LEX nr 1220457.  
Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt: III AUa 946/13, LEX nr 1439166.

**Streszczenie:** Niniejsza glosa porusza problematykę postępowań prowadzonych przez wydziałowe komisje rekrutacyjne oraz inne organy uczelni wyższych. Autorzy zgadzają się z zaprezentowanym przez WSA stanowiskiem i podjętym rozstrzygnięciem. W ocenie autorów, organy administracji publicznej (I i II instancji) dopuściły się szeregu uchybień proceduralnych skutkujących potrzebą wyeliminowania wydanych decyzji administracyjnych z obrotu prawnego. Komentowany wyrok stanowi cenne źródło wiedzy zarówno dla stron postępowania, jak i organów administracji publicznej, w tym organów uczelni wyższych.

**Słowa kluczowe:** wydziałowe komisje rekrutacyjne, postępowanie przed organami uczelni wyższych, stwierdzenie nieważności decyzji, studia doktoranckie, doktorant

**COMMENTARY JUDGMENT OF WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY  
IN KRAKÓW OF 7 JUNE 2017, NR REF.: III SA/KR 1826/16**

**Summary:** This commentary raises the issues of proceedings conducted by faculty recruitment commissions and other university bodies. The Authors agree with the position presented by the Wojewódzki Sąd Administracyjny and the decision taken. According to the Authors, the public administration bodies (first and second instance) committed a number of procedural shortcomings that resulted in the need to eliminate administrative decisions issued from legal trading. The commented judgment is a valuable source of knowledge for parties to proceedings and public administration bodies, university bodies.

**Keywords:** faculty recruitment commissions, proceedings of university bodies, annulment of decisions, doctoral studies, PhD candidate