



UNIWERSYTET
ZIELONOGÓRSKI

Dziedzina nauk społecznych
Dyscyplina nauki prawne

Artur Woźniak

Sądowa ochrona prawa do tytułu profesora
Judicial protection of the right to the title of professor

Opieka naukowa nad przygotowaniem rozprawy
doktorskiej:

Promotor:

dr hab. Ewa Szewczyk

Promotor pomocniczy:

dr Iwona Florek

Rozprawę akceptuję:

Zielona Góra 2026

Wykaz skrótów	4
Wstęp	5
Rozdział I	
Prawo do tytułu naukowego profesora	11
1.1 Pojęcie publicznego prawa podmiotowego.....	11
1.2 Ewolucja regulacji dotyczących tytułu naukowego profesora.....	19
1.3 Pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o nadanie tytułu naukowego profesora.....	32
1.4 Kwalifikacje do tytułu naukowego profesora.....	52
Rozdział II	
Pozycja i rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora	64
2.1 Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji RP.....	64
2.2 Koncepcja tzw. prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.....	68
2.3 Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle orzecznictwa.....	72
2.4 Prezydent Rzeczypospolitej jako organ administracji.....	77
Rozdział III	
Charakter prawny aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania tytułu profesora	82
3.1 Akt nadania tytułu profesora jako Prerogatywa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.....	82
3.2 Akt nadania tytułu profesora jako inna czynność lub akt z zakresu działania administracji publicznej.....	85
3.3 Akt nadania tytułu profesora jako decyzja administracyjna.....	90
3.4 Kontrasygndata aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadaniu tytułu profesora.....	99

Rozdział IV

Wzruszalność aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania tytułu profesora.....	106
4.1 Postępowanie zasadnicze a tryby nadzwyczajne.....	106
4.2 Wznowienie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora.....	111
4.3 Stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie wystąpienia do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie tytułu profesora.....	121
4.4 Szczególne tryby wzruszenia decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora.....	133

Rozdział V

Ochrona prawa do tytułu profesora przed sądami administracyjnymi.....	145
5.1 Koncepcja ochrony publicznych praw podmiotowych.....	145
5.2 Międzynarodowy standard prawa do sądu administracyjnego.....	147
5.3 Konstytucyjny standard prawa do sądu administracyjnego.....	155
5.4 Ochrona sądowa osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora.....	157

Rozdział VI

Tytuł profesora w prawodawstwie wybranych państw europejskich.....	164
6.1 Wspólne uwarunkowania systemowe nadawania tytułu profesora w wybranych państwach europejskich.....	164
6.2 Tytuł profesora w Czechach, na Słowacji oraz Węgrzech.....	167
6.3 Tytuł profesora w Niemczech, Holandii i Austrii.....	175

Wnioski.....	182
---------------------	------------

Bibliografia.....	191
--------------------------	------------

Wykaz orzecznictwa.....	204
--------------------------------	------------

Wykaz aktów prawnych.....	210
----------------------------------	------------

Wykaz skrótów

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

LEX el. – elektroniczna baza informacji prawnej LEX

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

p.s.w.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

PAN – Polska Akademia Nauk

Prezydent RP lub głowa państwa – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

RDN – Rada Doskonałości Naukowej

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Zagadnienia dotyczące systemu szkolnictwa wyższego i nauki są przedmiotem zainteresowania nie tylko środowiska naukowego, ale w coraz większym stopniu także innych grup społecznych, w szczególności współpracujących z podmiotami tego systemu, jak i zawodów zaufania publicznego. W jego ramach doniosłe znaczenie przypisuje się temu elementowi, który wiąże się z promowaniem przyszłych kadr naukowych. Państwa, które opierają swoją gospodarkę na rozwoju nauki, wiedzy i innowacjach szczególnie nacisk kładą na tę właśnie materię. Awanse naukowe wpisują się bowiem nie tylko w partykularne zainteresowanie społeczeństwa, ale również w politykę państwa. Znalazło to swój wyraz już w preambule ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹.

Akt ten stanowi niemalże kompleksową regulację systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Ustawodawca stwierdził w nim, że dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie jest szczególnie szlachetną działalnością człowieka. Dostrzegając fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji, określił przy tym zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz prowadzenia działalności naukowej w oparciu o pryncypia, w myśl których:

- obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej,
- każdy uczony ponosi odpowiedzialność za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia,
- uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym.

Jednocześnie dość znamienne jest, że mimo tak doniosłego charakteru spraw dotyczących awansów naukowych, problematyka z nimi związana zdaje się nie być przedmiotem wystarczająco pogłębionych badań naukowych². Niewątpliwie prawo

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z ost. zm. Dz. U. z 2025 r. poz. 1864.

² Niektóre poglądy i twierdzenia wyrażone w niniejszej rozprawie doktorskiej zostały wykorzystane i opublikowane w pracy: B. Sitek, A. Woźniak, Komentarz do art. 177-197 i art. 217-240 [w:] K. Baran, Prawo

do swobodnego prowadzenia badań naukowych, czy też szerzej prawo do nauki wynikają z gwarancji stanowiących przepisami Konstytucji RP. Jednocześnie urzeczywistnienie tychże powierzono określonym podmiotom tworzącym system szkolnictwa wyższego i nauki, ale nie tylko.

Uzyskiwanie kolejnych awansów w ramach kariery naukowej wiąże się z licznymi przywilejami, ale również z powinnościami. Osoby, którym przyznano określone godności naukowe lub artystyczne, odgrywają znaczącą rolę w społeczeństwie poprzez wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy Państwa, czy też poprzez występowanie w roli autorytetów i ekspertów w danych dziedzinach. Przyznaje się im prawo wykonywania określonych zawodów, zarezerwowanych dla tych, którzy legitymują się szczególnymi kwalifikacjami.

W tym kontekście jako szczególnie interesujący jawi się awans naukowy związany z uzyskaniem tytułu profesora, który co istotne ma charakter dożywotni. Jest on zwieńczeniem kariery naukowej i potwierdzeniem posiadania wiedzy i umiejętności prowadzenia badań naukowych na najwyższym uznawanym poziomie. Jest to też jedynie postępowanie awansowe, o którego nadaniu rozstrzyga Prezydent RP, co jest również dość unikatowym rozwiązaniem w skali światowej³. Już z tego powodu zagadnienia związane z jego nadaniem wydają się być interesującym przedmiotem poznania naukowego, w szczególności w zakresie nauk prawnych. Wspomniany brak wystarczającej aktywności badawczej, wraz z wyzwaniem życia społeczno-gospodarczego, stał się motywatorem do głębszego oglądu naukowego problematyki związanej z tytułem naukowym profesora.

Wskazać należy także, że status ustrojowy Prezydenta RP, w szczególności prawnoadministracyjny, pozostaje wciąż wyzwaniem dla nauki prawa. Jednocześnie udział głowy państwa w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora można uznać za zasadniczy, z uwagi na wydawane rozstrzygnięcie o nadaniu tego awansu naukowego.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jawi się stwierdzenie, że zagadnienie dotyczące nadania tytułu naukowego profesora stanowi temat aktualny i doniosły. Postępowanie zmierzające do nadania tego awansu naukowego pozostaje niewątpliwie w sferze działalności

zatrudnienia pracowników szkół wyższych: komentarz do wybranych przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, Warszawa 2026.

³ System nadawania tytułu profesora przez głowę państwa to rozwiązanie charakterystyczne tylko dla nielicznych krajów. Obecnie najbardziej znanym przykładem jest Polska. Podobny model funkcjonuje w Czechach i Słowacji. W Czechach procedura mianowania na profesora regulują przepisy ustawy nr 111/1998 Sb. o szkolnictwie wyższym. Na Słowacji z kolei procedura związana z uzyskaniem tytułu profesora regulowana jest przepisami ustawy nr 131/2002 Z z. o szkolnictwie wyższym.

administracji publicznej. Działalność w tym zakresie podlega kontroli sądów administracyjnych, które – sprawując wymiar sprawiedliwości – winny dążyć do ochrony praw i wolności jednostki. W tym kontekście udział Prezydenta RP w przedmiotowym postępowaniu daje asumpt do przeprowadzania rozważań na temat zakresu tej ochrony oraz jej skuteczności.

Przedmiotem niniejszej pracy uczyniono temat dotyczący sądowej ochrony prawa do tytułu profesora. Celem przeprowadzonych badań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne zapewniają w stopniu akceptowalnym prawo do sądu administracyjnego osobom ubiegającym się o ten najwyższy awans naukowy, a w konsekwencji ustalenie, czy w materii tej pożądane może być wprowadzenie zmian legislacyjnych.

Odpowiedź na tak postawione pytanie determinuje konieczność przeprowadzenia analizy zagadnień badawczych, którymi są:

- 1) określenie istoty instytucji tytułu profesora;
- 2) ustalenie pozycji prawnej osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora;
- 3) sprecyzowanie pozycji i roli Prezydenta RP w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora oraz charakteru prawnego aktu urzędowego o nadaniu tego awansu naukowego;
- 4) określenie ogólnego standardu prawa do sądu administracyjnego, w tym w kontekście standardu międzynarodowego i konstytucyjnego i jego przełożenia na sprawę nadania tytułu profesora.

Przeprowadzenie badań w przedmiocie określenia istoty instytucji tytułu profesora oraz pozycji prawnej osoby ubiegającej się o jego nadanie ma na celu dokonanie ustalenia, jaki rzeczywisty zakres ochrony sądowej winien przysługiwać tej osobie. Realizacja przedmiotowego celu badawczego jest immanentnie związana z koniecznością sprecyzowania pozycji i roli Prezydenta RP w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora oraz charakteru prawnego aktu urzędowego o nadaniu tego awansu. Jedyne bowiem poprzez przeprowadzenie badań w tym zakresie możliwe będzie stwierdzenie *de lege lata* zakresu jurydycznej kontroli władzy publicznej nad tym procesem. Z kolei celem ostatniego z wymienionych zagadnień badawczych, dotyczącego określenia ogólnego standardu prawa do sądu administracyjnego, w tym w kontekście standardu międzynarodowego i konstytucyjnego – przy uwzględnieniu wyników uzyskanych w ramach pozostałych tematów badawczych – jest ustalenie, czy

aktualnie przysługująca ochrona sądowa osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora wpisuje się w te standardy.

Dla realizacji celu pracy oraz udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze, została ona podzielona na sześć rozdziałów. Pierwszy z nich traktuje o prawie do tytułu profesora. W ramach tego rozdziału scharakteryzowano pojęcie publicznego prawa podmiotowego jako prawa o najwyższym stopniu ochrony sądowej w systemie prawa administracyjnego. Następnie przeanalizowano istotę instytucji tytułu profesora poprzez przebadanie zmian, które na przestrzeni lat zachodziły w aktach prawnych ją regulujących. Kolejno omówiono i poddano analizie przepisy proceduralne dotyczące postępowania w sprawie nadania tytułu profesora i scharakteryzowano pozycję procesową strony tego postępowania. Na końcu tego rozdziału dokonano próby ustalenia kwalifikacji, którą powinna legitymować się osoba pretendująca do tego awansu, aby móc scharakteryzować prawo do jego uzyskania.

Rozdział drugi porusza problematykę pozycji i roli Prezydenta RP w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora. W pierwszej kolejności, w jego ramach, omówiono pozycję ustrojową głowy państwa w Konstytucji RP, uwzględniając przy tym zmiany w tym zakresie, jakie zachodziły na przestrzeni obowiązywania poszczególnych ustaw zasadniczych. Ponadto przedstawiono i przeanalizowano tzw. koncepcję prerogatyw Prezydenta RP jako osobistych, realizowanych w pełni samodzielnie przez głowę państwa uprawnień o charakterze dyskrecyjnym. Koncepcja ta wiąże się bezpośrednio z realizacją konstytucyjnych i ustawowych kompetencji poprzez wydawanie aktów urzędowych, a zatem formy, w której następuje rozstrzygnięcie o nadaniu tytułu profesora. Rozważania w przedmiotowym zakresie uzupełnione zostały o analizę orzecznictwa dotyczącego pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Rozdział ten wieńczy badanie prawnoadministracyjnego statusu głowy państwa i ocena, czy jego ustalenie jest konieczne z punktu widzenia określenia charakteru prawnego aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora.

Rozdział trzeci poświęcony został bezpośrednio charakterowi prawnemu aktu urzędowego Prezydenta RP wydawanego w sprawie nadania tytułu profesora jako korelatu pozycji i roli głowy państwa w postępowaniu dotyczącym nadania tego tytułu. Uwzględniając badania przeprowadzone we wcześniejszych rozdziałach, w pierwszej kolejności przeprowadzono analizę przedmiotowego aktu jako prerogatywy głowy państwa. Następnie dokonano rozważań dotyczących możliwości ujęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie nadania tytułu profesora jako innej czynności lub aktu z zakresu działania administracji publicznej. W kolejnym punkcie tego

rozdziału omówiono istotę decyzji administracyjnej, zarówno z perspektywy materialnej, jak i procesowej tego aktu administracyjnego w kontekście aktu urzędowego Prezydenta RP, kończącego postępowanie w sprawie nadania tytułu naukowego profesora. Rozdział kończy przedstawienie instytucji kontrasygnaty wobec przedmiotowego aktu urzędowego i próba określenia jej charakteru prawnego.

Następny, czwarty rozdział, traktuje o problematyce wzruszalności aktu urzędowego Prezydenta RP w sprawie nadania tytułu profesora, a zatem możliwości jego weryfikacji w administracyjnoprawnej procedurze. Rozdział ten rozpoczyna przedstawienie i omówienie zależności występujących między postępowaniem zasadniczym, którym jest postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora, a trybami nadzwyczajnymi zmierzającymi do ustalenia i eliminacji ewentualnych, stwierdzonych kwalifikowanych wad, mogących mieć miejsce w tej procedurze. Następnie w sposób szczegółowy omówiono podstawy stosowania poszczególnych trybów nadzwyczajnych, którymi są wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji. Na końcu tego rozdziału przeanalizowano szczegółowe tryby wzruszenia aktów administracyjnych wydanych w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, które zostały przewidziane przepisami p.s.w.n. i które funkcjonują niejako obok trybów regulowanych przepisami k.p.a.⁴.

Przedostatni rozdział, który stanowi zwieńczenie ustaleń dokonanych we wcześniejszych częściach pracy, dotyczy badania zagadnienia związanego z ochroną praw do tytułu profesora przed sądami administracyjnymi. W jego ramach przedstawiono koncepcję ochrony publicznych praw podmiotowych jako środka w najwyższym stopniu realizującego prawo dochodzenia do przysługujących jednostce uprawnień. Następnie przedstawiono standard prawa do sądu, w szczególności do sądu administracyjnego z perspektywy prawa międzynarodowego, unijnego oraz konstytucyjnego. Rozdział ten kończy temat dotyczący ochrony sądowej osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora, który w pewien sposób spaja badania przeprowadzone w innych częściach pracy i ostatecznie zmierza do ukształtowania odpowiedzi na pytanie o zakres i poziom zapewnienia ochrony sądowej tym osobom w aktualnie obowiązującym systemie prawnym.

Z kolei w szóstym rozdziale, który jednocześnie stanowi ostatni rozdział pracy, dokonano analizy procedury nadawania tytułu profesora w wybranych państwach europejskich, jako relewantnych dla polskiego prawodawstwa, głównie z uwagi na uwarunkowania

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

wspólnego rozwoju historycznego szkolnictwa wyższego w Europie Środkowej oraz oddziaływania podobnych tradycji ustrojowych i modeli organizacji nauki. Pierwsza część tego rozdziału poświęcona została nadawaniu tytułu profesora w Republice Czeskiej, Republice Słowackiej oraz na Węgrzech. Wyboru tego dokonano z uwagi na podobne do polskich rozwiązania prawne, polegające na przypisaniu Prezydentom tych państw kompetencji do nadawania tytułu profesora. Z kolei druga część rozdziału analizuje nadawanie tego tytułu w takich państwach jak: Niemcy, Holandia oraz Austria.

Przedstawioną strukturę pracy odzwierciedla także metodologia badań, która została przyjęta. Wskazania wymaga, że nie jest w pełni możliwe zrozumienie całości bez szczegółu oraz szczegółu bez całości. Tym samym, korzystając z założeń hermeneutyki, zastosowano klasyczną metodę egzegezy tekstów prawnych. W aspekcie teoretycznym wykorzystano metodę dogmatycznoprawną dla badania norm prawnych co do używanych definicji oraz pojęć, w tym ich usytuowania systemowego. Metodą tą objęto także badanie dorobku naukowego doktryny prawa, jak i analizy orzecznictwa, przede wszystkim sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei metoda historycznoprawna zastosowana została dla przeanalizowania zachodzących zmian w przyjętym obszarze badawczym, bez czego wydaje się nie być możliwe pełne zrozumienie aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych. W zastosowanych metodach badawczych skorzystano w pewnym stopniu także z metody komparatystycznej.

Na oryginalność niniejszej pracy wskazuje nowatorskie ujęcie problematyki ubiegania się o nadanie tytułu profesora w perspektywie prawa do sądu, obejmujące w szczególności ocenę, czy aktualnie obowiązujący model ochrony sądowej w tego rodzaju sprawach spełnia wymagane standardy. Przekłada się ono również na nowe podejście to pojmowania aktów urzędowych Prezydenta RP i jego statusu prawnoadministracyjnego. W konsekwencji daje to asumpt do sformułowania określonych wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, a wobec tego uznania, że praca ta może przyczynić się w pewnym stopniu do rozwoju nauk prawnych. W ramach niniejszej dysertacji uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 28 lutego 2026 r.

Rozdział I

Prawo do tytułu naukowego profesora

1.1 Pojęcie publicznego prawa podmiotowego

Podjmując próbę określenia istoty instytucji tytułu profesora w kontekście ochrony sądowej, zacząć należy od rozważań na temat publicznego prawa podmiotowego. Jest to bowiem, jak można sądzić, pewna kategoria sytuacji prawnej jednostki, która podlega najsilniejszej ochronie. Tym samym zasadne jest dokonanie ustalenia, czy dotyczyć może ona przedmiotowej instytucji.

Próbując definiować pojęcie prawa podmiotowego, rozpocząć należy od tego, że powróciło ono do języka prawniczego po odstąpieniu od jego właściwego pojmowania w okresie Polski Ludowej. Jednakże powrót do przedwojennej terminologii nie jest równoznaczny z przywróceniem ówczesnemu pojęciu pierwotnego rozumienia. Pojęcie to, także jak i inne terminy, które zostały uznane za nacechowane ideologiczne przez ich stosowanie we wspomnianym okresie, ma współcześnie inną treść, niż posiadało w okresie międzywojennym⁵. Zaznaczyć należy przy tym, że wykorzystanie tradycyjnych pojęć przez współczesną teorię prawa administracyjnego uzależnione powinno być od spełnienia dwóch warunków o charakterze obiektywnym. Po pierwsze, pojęcia te nie mogą być sprzeczne z obecnym paradygmatem nauki prawa administracyjnego. Po drugie, system pojęć powinien być koherentny i włączanie do niego pojęć ukształtowanych w poprzednich okresach rozwoju nauki prawa administracyjnego nie może tej koherencji niweczyć.

Należy przy tym wskazać, że pojęcie prawa podmiotowego, jak i publicznego prawa podmiotowego jest współcześnie jedną z podstawowych kategorii pojęciowych języka prawnego i języka prawniczego, także na płaszczyźnie polskiego systemu prawa. Definiowanie omawianego pojęcia jest zagadnieniem o znacznym charakterze teoretycznym, posiada bowiem głębokie korzenie historyczne. Ukształtowało się ono zasadniczo w XVII wieku wraz z rodzącą się szkołą prawa natury. Fundamentem tej szkoły stało się założenie istnienia niezbywalnych i przyrodzonych praw człowieka, postrzeganych nie tylko jako elementy moralne, ale i jako elementy prawne. Nauka czołowych przedstawicieli tego kierunku szkoły skłaniała się ku

⁵ P. Przybysz, *Tradycja pojęcia prawa administracyjnego – potrzeba i sposób ich dalszego używania*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 43.

nowej wizji prawa, postrzeganego jako uporządkowany rozumowo system przyrodzonych praw człowieka⁶. W duchu szkoły natury definiowali prawa podmiotowe również przedstawiciele polskiego oświecenia H. Kołłątaj, S. Staszic, czy też H. Stroynowski⁷. Człowieka traktowano jako podmiot władzy państwowej, a prawa człowieka zaczęto postrzegać jako prawa niezbywalne, przysługujące każdej osobie, a przy tym niezależne od państwa, które w swych działaniach nie może ich naruszać⁸.

Naukowa działalność autorów zaliczanych do szkoły prawa natury miała wielkie znaczenie dla rozwoju idei praw podmiotowych. Zdaniem W. Jakimowicza prawa podmiotowe stanowiły od tego czasu nie tylko przedmiot badań naukowych, lecz zajęły także podstawowe miejsce w technice prawa pozytywnego, stając się fundamentalnym pojęciem zarówno w konstrukcjach prawa prywatnego w jego XIX-wiecznych kodyfikacjach, jak i na gruncie prawa publicznego w powstających deklaracjach i konstytucjach we Francji, Ameryce i Polsce⁹.

Pomimo późniejszego odrzucenia dużej części dorobku prawa szkoły natury okres XIX wieku przyniósł znaczny postęp w badaniach nad podmiotowym ujęciem prawa. W tym czasie zostały sformułowane dwie klasyczne teorie, tłumaczące istotę praw podmiotowych, do których odwołują się współcześni autorzy. Obie teorie definiują pojęcie prawa podmiotowego w sposób pozytywny. Traktują je jako sumę uprawnień udzielonych na podstawie porządku prawnego, włączając do nich element pozytywny, czyli tzw. moc działania. Jedna teoria dostrzega je we władztwie woli, a druga w interesie jednostki.

Źródłem tzw. teorii woli, czy też władztwa woli, część autorów doszukuje się w filozofii G. Hegla oraz I. Kanta. Do poglądów tych filozofów nawiązywał B. Windscheid, który jest uznawany za głównego twórcę teorii woli. Stał on na stanowisku, że państwo udziela swoim obywatelom części przysługujących mu „mocy”, skutkiem czego występują oni w sposób aktywny w stosunkach z osobami trzecimi, mając tym samym w stosunku do nich prawo podmiotowe. Stworzył on własną definicję prawa podmiotowego rozumianego jako „moc woli użyczona przez porządek prawa jednostce, sfera, w której jednostka może swobodnie przejawiać swoją wolę”¹⁰.

⁶ Należą do nich przede wszystkim: H. Grocjusz, S. Puffendorf, T. Hobbes, B. Spinoza, J. Lock.

⁷ K. Opalek, *Prawa podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 135-144.

⁸ K. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 7.

⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków, 2002, s. 31.

¹⁰ B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, t. 1, Düsseldorf 1891, s. 220.

Krytykę teorii woli przedstawił R. Ihering, opierając na niej teorię interesu. Wskazywał on, że państwo może przecież wyposażać swych obywateli w katalog praw niezależnych od woli. Pod pojęciem prawa podmiotowego rozumiał pewne chronione interesy, wyposażone w element formalny, a więc korzystające z ochrony poprzez możliwość wniesienia skargi¹¹.

Klasyczne teorie publicznych praw podmiotowych zostały ostatecznie sformułowane w XIX wieku jako efekt kształtowania się idei nowożytnego państwa – państwa prawnego. Jednym z pierwszych, który przedstawił w sposób kompleksowy teorię publicznych praw podmiotowych, był G. Jellinek. Wyróżnił on prywatne prawa podmiotowe służące wobec innej jednostki, a także publiczne prawa podmiotowe, skuteczne wobec władzy państwowej. Określił je precyzyjnie jako uznaną przez porządek prawny swobodę woli, umożliwiającą obronę prawną chronionych prawem interesów. Niemiecki uczyony określił, że przysługujące jednostce roszczenia publicznoprawne to roszczenia do państwa, a nie władza nad państwem¹².

Na gruncie austriackiej nauki prawa badania nad teorią publicznych praw podmiotowych podejmował E. Bernatzik. Dokonał on rozważenia trzech sytuacji jednostki wobec państwa, a mianowicie interesu faktycznego, który nie dawał żadnego roszczenia, interesu prawnego przyznającego roszczenie o wydanie decyzji oraz prawa podmiotowego dającego roszczenie o czynność określonej treści¹³.

Wśród innych austriackich naukowców badających publiczne prawa podmiotowe należy wymieść H. Kelsena. Według niego podmiotowe prawo o charakterze publicznym jest pewną normą zobowiązującą państwo, a pozostającą do dyspozycji uprawnionego w ten sposób, że spełnienie woli państwa, wyrażonej w normie prawnej przedstawiającej obowiązek prawny państwa, zależne jest od uprawnionego¹⁴.

Pod koniec XX w. wielu uczonych w miejsce dotychczasowych konstrukcji, m. in. tzw. wolności publicznych, zaprezentowało teorię praw podstawowych opartych na klasycznej „niemieckiej” konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Prawa podmiotowe potraktowano jako normatywny wyraz poświadczenia i zagwarantowania ochrony praw człowieka¹⁵.

¹¹ Za: L. Piniński: *Dwaj wielcy prawnicy Niemiec. Ihering i Windscheid*, Przegląd Polski 1892, r. 27, t. 106, z. 6, s. 516–538.

¹² G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 280-281.

¹³ F. Longchamps de Berier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego 1960, Prawo XXI, s. 85-86.

¹⁴ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. 2, Wilno 1936, s. 289.

¹⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 45.

W powojennych realiach polskiego państwa koncepcja publicznych praw podmiotowych spotkała się z krytyką. Instytucja ta nie miała wielkiego znaczenia dla dogmatyki polskiego prawa administracyjnego. Prowadzenie badań nad pojęciem publicznych praw podmiotowych uniemożliwiały także względy ideologiczne. Obszar publicznych praw podmiotowych był w Polsce przez całe dziesięciolecie tematem zakazanym.

W socjalistycznej nauce prawa administracyjnego uznano koncepcję publicznych praw podmiotowych za nadmiernie skomplikowaną i zastąpiono ją konstrukcją uprawnienia czy roszczenia prawnego¹⁶. W czasach tych tematyką publicznych praw podmiotowych zainteresował się F. Longchamp de Berier, jednakże jego opracowania dotyczyły głównie wykorzystania konstrukcji tych praw w systemach prawnych państw europejskich oraz historycznych doświadczeń.

Transformacja ustroju politycznego rozpoczęta w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych spowodowała powrót do demokratycznych wartości właściwych nowoczesnemu państwu prawnemu. Punktem zwrotnym tych przeobrażeń stało się uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i powrót do koncepcji indywidualistycznych opierających się na teorii przyrodniczych, niezbywalnych, nienaruszalnych i prawnie zagwarantowanych praw człowieka. Obserwując powrót do pojęcia publicznych praw podmiotowych, zapoczątkowany pod koniec lat 80. XX w., należy zwrócić uwagę na to, że w zbiorze orzeczeń pod redakcją M. Kuleszy dokonano podziału publicznych praw podmiotowych na następujące kategorie:

- 1) prawo podmiotowe polegające na roszczeniu o wydanie decyzji o określonej treści;
- 2) formalne prawo podmiotowe polegające na żądaniu od organu określonego prawem zachowania się;
- 3) prawo podmiotowe polegające na domaganiu się określonych świadczeń pozytywnych, innych niż wydanie decyzji;
- 4) prawo podmiotowe o treści negatywnej polegające na roszczeniu wobec administracji publicznej o zaniechanie ingerencji w sferę uznanej uprzednio wolności lub przyznanego stanu prawnego;

¹⁶ J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] J. Łętowska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Ossolineum 1978, s. 13.

- 5) prawo podmiotowe do współdziałania z administracją publiczną w rozstrzyganiu spraw publicznych¹⁷.

Był to najprawdopodobniej pierwszy głos w polskiej nauce prawa przyznający publicznym prawom podmiotowym należną im rangę i traktujący je jako zasadniczy element konstrukcyjny polskiego systemu prawa administracyjnego. Do powyższych ustaleń teoretycznych w swoich pracach nawiązywali także m. in.: J. Boć, A. Błaś, M. Stahl.

Zasadne jest zatem wyrażenie opinii, że kategoria publicznych praw podmiotowych stanowi konstrukcję o charakterze teoretycznym, umożliwiającym ugruntowanie koncepcji państwa prawa i analizę przyjętego porządku prawnego z punktu widzenia ochrony jednostki. Jak słusznie wskazał W. Jakimowicz, pozwala ona określić pozycję jednostki w jej stosunkach z państwem, a treść wyznaczona jest przez wiele różnych sytuacji prawnych określonych różnego typu normami. Badanie stosunków prawnych zachodzących między podmiotami prawa administracyjnego z perspektywy konstrukcji publicznych praw podmiotowych pozwala na odnajdywanie takich, które można określić mianem stosunków typu podległości kompetencji¹⁸. W tym znaczeniu publiczne prawa podmiotowe stanowią kwintesencję powszechnie obowiązującego prawa i uzasadnienie wsparcia udzielanego jednostce przez państwo w ramach zasady pomocniczości, w zakresie odpowiadającym potrzebom leżącym poza rzeczywistymi możliwościami i zasięgiem jednostki¹⁹.

Przedstawiona charakterystyka publicznych praw podmiotowych, w szczególności wynikająca z triady Bernatzika pokazuje, że wywodzona z niej koncepcja pozostaje w pełni aktualna. Współcześnie pojawiają się jednak w doktrynie prawa administracyjnego, w orzecznictwie sądowym, wreszcie w samym ustawodawstwie pewne założenia lub zjawiska, które koncepcję tę rozszerzają, a być może i rozwijają.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na koncepcję tzw. uzasadnionych, czy też usprawiedliwionych oczekiwań mającą swój początek w doktrynie i prawodawstwie anglosaskim. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu koncepcja ta stanowi zjawisko

¹⁷ M. Kulesza, *Materiały dla nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 128 i n.

¹⁸ M. Szewczyk, *Rodzaj relacji prawnych zachodzących pomiędzy podmiotami stosunków administracyjnoprawnych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2025, nr 6, s. 6-7.

¹⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 76. Zob. także poglądy wyrażone w: A. Powałowski, *Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, *passim*, zgodnie z którym publiczne prawo podmiotowe przyznaje jednostce możliwość występowania wobec organów władzy publicznej nie jako bierny adresat czynności procesowych, lecz jako podmiot wyposażony w prawnie relewantne uprawnienia i gwarancje procesowe.

faktyczne, które niejako wymusza na ustawodawcy podjęcie działania, mającego na celu zapewnienie ochrony dla tych oczekiwań. Oczekiwania te nie mają przy tym wyłącznie charakteru faktycznego, co odróżnia je od interesu faktycznego, a jednocześnie nie mają aktualnie pokrycia w obowiązującej normie prawnej²⁰. Nie można ich zatem przypisać do pojęcia interesu prawnego. Sytuują się one zatem pomiędzy pojęciem interesu faktycznego a interesu prawnego. Podkreślenia wymaga przy tym, że omawiane oczekiwania mają być uzasadnione lub usprawiedliwione. Koncepcja ta wychodzi zatem niejako z założenia, że w przypadku, w którym interes faktyczny wynika wyłącznie z subiektywnych względów, to szczególnego rodzaju ochrona nie jest wymagana. Inaczej jest natomiast, gdy interes ten oparty jest na określonych, doniosłych normatywnie wartościach takich jak: dobro publiczne, równość, moralność, czy też sprawiedliwość. Wtedy należy się ochrona o proporcjonalnie silnym charakterze. Należy przy tym podkreślić, że w polskim systemie prawa koncepcja taka nie została wyrażona. Można jednak doszukać się próby jej wprowadzenia. W pracach nad jedną z nowelizacji k.p.a. proponowano np. wprowadzenie nowego terminu, obok pojęcia strony postępowania „tzw. osoby zainteresowanej”²¹. Propozycja ta miała na celu umożliwienie udziału w postępowaniu administracyjnym osobom, które nie spełniały przesłanek definicji strony, o których mowa w art. 28 k.p.a., ale ich prawny lub faktyczny interes mógł być w sposób realny naruszony przez decyzję administracyjną. Ponadto postulowano wprowadzenie regulacji, stosownie do której organ administracji publicznej ma obowiązek uwzględniać uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, kierując się potrzebą ochrony zaufania do państwa i prawa jako podstawy systemu prawnego²².

Współczesna i najczęściej przyjmowana koncepcja publicznych praw podmiotowych uzupełniona może być także o pojęcie tzw. prawa refleksowego. Według J. Zimmermanna pojęcie to należy wiązać z sytuacją, w której określony podmiot nabywa jakieś przysporzone prawo, jednakże nie wprost z aktu prawnego lub aktu administracyjnego, lecz poprzez niejako

²⁰ J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 720 i n.

²¹ Kwestia ta podnoszona była podczas prac nad ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), zob.: A. Gronkiewicz, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017, s. 17–30 oraz powołany tam: Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym, (red.) Z. Kmieciak, Warszawa 2017.

²² Tak m. in. W Dawidowicz, *Zagadnienie osoby zainteresowanej we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Łętowski, J. P. Pruszyński (red.), *Prawo, administracja, gospodarka: księga ku czci profesora Ludwika Bara*., Ossolineum 1983.

odbicie od prawa podmiotowego, uprawnienia lub interesu prawnego innego podmiotu²³. Innymi słowy prawo refleksowe wobec danego podmiotu aktualizuje się wtedy, gdy norma prawna wiąże istnienie publicznego prawa podmiotowego w związku z zaistniałą sytuacją prawną innego podmiotu, np. uzyskanie praw strony w wyniku powstania interesu prawnego innej jednostki²⁴.

Jak już poniekąd wskazano, w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że publiczne prawa podmiotowe rozumie się jako pewnego rodzaju sytuacje prawne podmiotów, w skład których wchodzi roszczenie prawne²⁵. Prawo podmiotowe bez podmiotu staje się zatem kategorią pustą²⁶.

Nie ulega zatem wątpliwości, że z istoty tego pojęcia wynika, iż podstawowym jego podmiotem jest jednostka, rozumiana najczęściej jako obywatel. Umieszczenie omawianego pojęcia wśród terminów powiązanych z zewnętrznymi relacjami administracji publicznej daje pełne podstawy do uznania, że publiczne prawa podmiotowe przynależą wyłącznie do podmiotów pozostających poza instytucjami państwa. Przyjmując, że publiczne prawo podmiotowe jest kategorią pochodną wobec ogólnie rozumianego prawa podmiotowego, to staje się oczywiste, że każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest jednocześnie osobą wyposażoną w ogólną podmiotowość prawną

Twierdzenie to potwierdzają współczesne definicje publicznego prawa podmiotowego. Jak wskazują A. Błaś i J. Boć publiczne prawa podmiotowe oznaczają taką sytuację prawną jednostki, w obrębie której jednostka ta, w oparciu o istniejące normy prawne chroniące te interesy, może w sposób skuteczny realizować określone żądanie od państwa²⁷. Z kolei inni przedstawiciele doktryny prawa akcentują, że pojęcie to należy rozumieć jako obowiązek działania władz publicznych wobec podmiotu zewnętrznego z uwagi na określone normy prawne²⁸.

Jednocześnie mówiąc o immanentnym i centralnym elemencie pojęcia publicznego prawa podmiotowego, czyli jednostce, należy mieć na uwadze przede wszystkim korzyści, jakie jej przysługują i mogą być przez nią skutecznie realizowane. Zasadne może być zatem

²³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 95-96,

²⁴ Szerzej na temat praw refleksowych pisała także H. Krysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa, 2013.

²⁵ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 77.

²⁶ *Ibidem*, s. 197.

²⁷ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 143.

²⁸ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, s. 259, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl>, dostęp online: 1.02.2025.

postawienie wniosku, że pojęcie publicznego prawa podmiotowego bez właściwej ochrony jest równie pustą kategorią, jak przedmiotowe prawo bez podmiotu.

Warto także podkreślić, że różnica pomiędzy prywatnymi a publicznymi prawami podmiotowymi leży w zakresie roszczenia, które w przypadku spraw konstruowanych w prawie prywatnym skierowane jest do innej jednostki, w innym zaś wypadku formułowane są względem państwa lub związku publicznego²⁹. Pojęcie publicznych praw podmiotowych należy zatem uzupełnić o *sui generis* ich cechy, które pozwolą w sposób klarowny wyjaśnić ich odmiennosć od cywilnych praw podmiotowych.

Roszczenie na gruncie prawa administracyjnego jest to dany przez prawo instrument umożliwiający skuteczne domaganie się od ściśle określonego podmiotu, tj. państwa, także konkretnie określonego zachowania zgodnie z treścią prawa podmiotowego. Roszczenie stanowi zatem instrument realizacji publicznego prawa podmiotowego. Publiczne prawo podmiotowe bez roszczenia nie funkcjonuje. Jednocześnie należy podkreślić, że roszczenie w prawie administracyjnym nie jest tożsame z publicznym prawem podmiotowym. Przesądza ono jednak o jego bycie. W ujęciu teorii prawa roszczenie rozpatrywać można zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z jednej strony roszczenie ma swoje źródło w przepisach prawa materialnego i służy wyegzekwowaniu określonego w tym prawie żądania. Z drugiej strony może ono wynikać także z norm prawa procesowego.

Kolejną cechą publicznego prawa podmiotowego, która odróżnia je od cywilnych praw podmiotowych, jest możliwość określenia ich mianem stosunków typu podległości kompetencji³⁰. Publiczne prawo podmiotowe ma zatem w pewien sposób łagodzić ten stan rzeczy, jednakże sytuacja podmiotów tych praw nigdy nie będzie zbliżona do tych, które występują w relacjach między obywatelami.

Omawiane prawa są zatem korelatem obowiązku leżącego po stronie państwa. Istnienie publicznego prawa podmiotowego, a więc i obowiązku, determinuje zachowanie się państwa od początku do końca w ramach zaistniałego stosunku prawnego.

²⁹ P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2006, Prawo i administracja, LXXIV, s. 154.

³⁰ M. Szewczyk, *Rodzaj relacji prawnych zachodzących pomiędzy podmiotami stosunków administracyjnoprawnych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2025, nr 6, s. 6-7. Autor ten zwraca uwagę, że właściwe określenie relacji zachodzących pomiędzy podmiotami stosunków administracyjnoprawnych należy upatrywać w tym, że w kompetencje do nawiązywania stosunków prawnych tego typu ustawodawca wyposażył nie tylko podmioty administrujące, ale także podmioty administrowane.

Ponadto – jak wskazuje J. Zimmermann – publiczne prawa podmiotowe mają charakter osobisty³¹. W konsekwencji nie podlegają sukcesji, jak i nie można powoływać się na publiczne prawo podmiotowe osoby trzeciej. Nie są one także zbywalne, w rezultacie nie można się ich zrzec. Odmierną kwestią pozostaje natomiast co do zasady brak obowiązku korzystania z nich. Zdaniem S. Kasznicy niekorzystanie przez uprawnionego z przysługującego publicznego prawa podmiotowego bywa zabronione. Autor jako przykład podaje, że niektóre ustawodawstwa wymagają pod sankcją karną zrealizowania przez osoby uprawnione prawa wyborczego. W takich warunkach prawo wyborcze jest równocześnie obowiązkiem wyborczym. Daje to podstawę do uznania, że dane uprawnienie otrzymuje charakter funkcji publicznej³².

Ostatnią z głównych cech, którą można wyróżnić na podstawie analizy przedstawionej uprzednio koncepcji pojęcia publicznego prawa podmiotowego, jest jego aktualność. Cecha ta wynika z tego, iż prawo to związane jest nierozdzielnie z obowiązującą normą prawną. Nie jest ono zatem ani hipotetyczne, ani ewentualne. Twierdzenie to prowadzi także do wniosku, że zniesienie normy prawnej skutkować musi wygaśnięciem danego uprawnienia, które wywodzone było z tej normy.

1.2 Ewolucja regulacji dotyczących tytułu naukowego profesora

Unormowania prawne, które kształtują obecnie obowiązujący system szkolnictwa wyższego i nauki, a zatem i wszelkie regulacje związane z nadawaniem tytułu naukowego profesora, niewątpliwie przeszły liczne zmiany i daleko idącą ewolucję. Jej omówienie i analiza stanowią istotny element na drodze właściwego zrozumienia tej instytucji, jej charakteru, a w konsekwencji ustalenia, czy jednostce może przysługiwać publiczne prawo podmiotowe do tytułu naukowego profesora.

Procedura nadawania tytułu profesora w polskim porządku prawnym występuje od ponad stu lat. Jej zinstytucjonalizowanych początków można dopatrywać się w okresie rozwoju administracji publicznej i włączania do jej właściwości coraz liczniejszych dziedzin i sfer życia społecznego. Jak wskazuje J. Pruszyński sformalizowane procedury dotyczące uzyskiwania tytułu profesora pojawiły się na terytorium polskim w czasie zaboru pruskiego oraz austriackiego. Tytuł ten miał początkowo szczególne znaczenie w służbie publicznej, czy

³¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 363.

³² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 145.

też wojskowej. Z czasem regulacje narzucone w czasie zaboru zaczęły kształtować działalność wewnętrzną uczelni wyższych, a także zasady powoływania profesorów³³.

Po uzyskaniu przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości w 1918 r. zagadnienie ubiegania się o ten awans naukowy regulowały przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich³⁴. W początkowym okresie kadra kształcąca w polskim szkolnictwie wyższym, w szczególności posiadająca tytuł profesora nie była liczna³⁵. Determinowało to zapewne wprowadzenie przez ustawodawcę reguły, przewidzianej w art. 47 przytoczonej ustawy, zgodnie z którą profesorowie, którzy byli już zwyczajnymi lub nadzwyczajnymi profesorami w polskich albo równorzędnych szkołach akademickich przed rokiem 1915 i legitymowali się odpowiednim stażem pracy, mieli prawo pozostawać profesorami zwyczajnymi lub nadzwyczajnymi. Z kolei stosownie do art. 42 tej ustawy profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych mianowała naczelna władza państwowa na wniosek rady odpowiedniego wydziału, przyjęty przez zebranie ogólne profesorów, względnie senat³⁶, i przedstawiony do zatwierdzenia Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Jak stanowił przytoczony przepis wniosek o mianowanie powinien opierać się na referacie komisji, wyznaczonej przez radę wydziałową specjalnie dla rozważenia danych kandydatur. Wspomniana komisja, przed przygotowaniem referatu, zobowiązana była wystąpić do wszystkich profesorów honorowych, zwyczajnych i nadzwyczajnych, wykładających przedmiot, o którego katedrę chodziło, we wszystkich państwowych szkołach akademickich polskich, z żądaniem nadesłania uzasadnionej opinii co do przedstawionych kandydatur. Przygotowany na tej podstawie referat był przedmiotem jego przedstawienia przez komisję na posiedzeniu rady wydziału. Na tej podstawie rada wydziału wybierała kandydatów, których przedstawiała zgromadzeniu ogólnemu, względnie senatowi, do przyjęcia i przedstawienia Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Mianowanie profesorów nie było możliwe bez decyzji ministra, który nie był przy tym zobowiązany do przyjęcia przedstawionego w tym przedmiocie wniosku. Jak stanowił art. 44 ustawy z dnia 13 lipca

³³ J. Pruszyński, *Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego*, Warszawa 1983, s. 27-31.

³⁴ Dz. U. z 1920 r. nr 72 poz. 494.

³⁵ K. Wojtczak, *Tytuł profesora w Polsce w latach 1920-1990. Część 1. Warunki przyznania tytułu profesora w prawie szkół wyższych*, Studia Prawa Publicznego 2017, nr 4, s. 56.

³⁶ Zebranie ogólne, jeżeli jego utworzenie przewidywał statut szkoły akademickiej, składało się z profesorów honorowych, profesorów zwyczajnych i profesorów nadzwyczajnych oraz docentów, należących do poszczególnych rad wydziałowych. Przewodniczącym zebrania ogólnego profesorów był rektor albo jego zastępca. Senat funkcjonował w tych szkołach akademickich, w których nie utworzono zebrania ogólnego profesorów. Senat składał się z rektora, prorektora i dziekanów. Z kolei rady wydziałów stanowiły podstawowe jednostki organizacyjne szkoły akademickiej w zakresie czuwania nad rozwojem nauki i szerzenia wiedzy przez należytą organizację nauczania. W skład rad wydziałów wchodził profesorowie honorowi, którzy jako profesorowie zwyczajni albo profesorowie nadzwyczajni należeli do rady, zanim zostali profesorami honorowymi.

1920 r. o szkołach akademickich³⁷ profesor nadzwyczajny mógł być przedstawiony przez radę wydziału do nominacji na profesora zwyczajnego, jeżeli jego dorobek naukowy powiększył się w czasie profesury nadzwyczajnej. Z kolei na profesorów honorowych mogli być mianowani wybitni uczeni, zwłaszcza z grona profesorów, którzy ustępowali z katedr. Akt mianowania należał do właściwości władzy naczelnej państwowej i następował na podstawie wniosku rady wydziału, przyjętego przez zebranie ogólne, ewentualnie przez senat i zatwierdzonego także przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Profesorowie jako grono nauczycielskie, podlegali tym samym obowiązkom ustawowym, z wyłączeniem niektórych z nich w odniesieniu do profesorów honorowych³⁸.

Kolejnym aktem, który normował zagadnienie dotyczące uzyskiwania tytułu profesora była ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich³⁹. Ustawa ta rozszerzyła grono nauczycieli akademickich o profesorów tytularnych, pozostawiając uprzednio ustanowione funkcje profesora honorowego, profesora zwyczajnego oraz profesora nadzwyczajnego. Największą zmianą wprowadzoną przez tę ustawę było jednak przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej kompetencji do mianowania wszystkich kategorii profesorów tworzących grono nauczycieli akademickich. Mianowanie na profesora tytularnego następowało na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, który był składany na podstawie uchwały rady wydziałowej i po wysłuchaniu opinii senatu. Profesorem tytularnym mogły zostać osoby, które uzyskały tytuł docenta i wykazywały się wybitną działalnością naukową albo artystyczną docentów i które wykładały w tym charakterze przez co najmniej 5 lat. Wskazania wymaga przy tym, że użyte przez ustawodawcę w art. 32 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich sformułowanie „może mianować tytularnymi profesorami”, wskazywało, iż Prezydent Rzeczypospolitej nie był związany przedłożonym wnioskiem i mógł działać na zasadzie uznania. Mianowanie profesora zwyczajnego bądź profesora nadzwyczajnego poprzedzała ankieta przeprowadzana w szkołach akademickich dla wyłonienia kandydata o znacznym dorobku naukowym, a wniosek o mianowanie był przygotowywany w toku czynności rady wydziału i senatu i następnie zatwierdzany na szczeblu ministerialnym. Jednocześnie – jak wskazuje J. Pruszyński – ustawodawca wraz z przyjęciem tej ustawy podjął pierwszą próbę określenia środków kontroli poszerzających się kompetencji

³⁸ Do obowiązków tych należało: prowadzenie badań naukowych i twórcza praca naukowa; wykładanie i prowadzenie ćwiczeń; kierowanie związanym z katedrą zakładem lub seminarium; egzaminowanie z wykładanego przedmiotu; branie udziału w posiedzeniach rady wydziału i zebrania ogólnego profesorów; obejmowanie referatów i piastowanie urzędów akademickich.

³⁹ Dz. U. z 1933 r. nr 29 poz. 247.

organów władzy publicznej poprzez możliwość wniesienia skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, co było jednak warunkowane podjęciem przez senat odpowiedniej uchwały i zgodą Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich).

Wybuch II wojny światowej w istotny sposób wpłynął na stan grona nauczycieli akademickich, powodując jego liczebny spadek. W wyniku tego największego w historii konfliktu zbrojnego nastąpiła zarówno eliminacja polskiej inteligencji, ale także ukształtowanie ustroju i funkcjonowania szkolnictwa wyższego i nauki na wzór radziecki⁴⁰. Nie nastąpiło to jednak od razu. Pierwszym aktem prawnym normującym tę materię, a zatem także uzyskiwanie tytułów profesorskich, był dekret z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego⁴¹. W tym akcie prawnym dokonano rozróżnienia grona nauczycielskiego na grono nauczycielskie szkół zawodowych⁴² i grono nauczycielskie szkół akademickich. Do tego pierwszego należeli przede wszystkim profesorowie i ich zastępcy, których mianował Minister Oświaty spośród osób wybitnych specjalistów, zakwalifikowanych przez Radę Główną⁴³.

Profesorowi szkoły wyżej zawodowej, który wykazał się poważnym dorobkiem naukowym, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej mógł nadać tytuł profesora zwyczajnego na wniosek Ministra Oświaty, złożony za zgodą Rady Głównej. Z kolei grono nauczycieli akademickich w szkołach akademickich tworzyli profesorowie: honorowi, zwyczajni, nadzwyczajni, tytularni oraz kontraktowi⁴⁴. Podobnie jak w przypadku szkół zawodowych, profesorów szkół akademickich, z wyjątkiem profesorów kontraktowych, mianował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Nominacja odbywała się na wniosek Ministra Oświaty spośród

⁴⁰ K. Wojtczak, *Tytuł profesora w Polsce w latach 1920-1990. Część 1. Warunki przyznania tytułu profesora w prawie szkół wyższych*, *Studia Prawa Publicznego* 2017, nr 4, s. 58-59.

⁴¹ Dz. U. z 1947 r. nr 68 poz. 415.

⁴² Zgodnie z art. 4 dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego zadaniem szkół wyższych zawodowych było kształcenie kandydatów na pracowników o najwyższym dla danego zawodu przygotowaniu praktycznym.

⁴³ Rada Główna była gremium mającym głos stanowiący albo doradczy dla Ministra Oświaty w sprawach przewidzianych przepisami dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego lub w przepisach szczególnych. Rada Główna składała się z przewodniczącego, którym był z urzędu Minister Oświaty, względnie reprezentujący go podsekretarz oraz z 15 członków powoływanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra Oświaty, który musiał być uzgodniony z Prezesem Rady Ministrów. Co najmniej 10 członków tego gremium powoływało się spośród czynnych pracowników naukowych.

⁴⁴ Profesorów kontraktowych powoływało się do obsady katedry na określony czas w ramach zawarcia umowy w przypadku, gdy jej obsadzenie nie było możliwe, jak i nie można było powierzyć docentowi etatowemu prowadzenia zajęć. Umowa taka zawierana była przez Ministra Oświaty z osobami zakwalifikowanymi do pełnienia tej funkcji przez Radę Główną. Do tego postępowania nie stosowano przepisów o postępowaniu kwalifikacyjnym w sprawie nominacji na profesorów nadzwyczajnych i zwyczajnych.

kandydatów przedstawionych przez Radę Główną po wysłuchaniu opinii organów zainteresowanej szkoły akademickiej⁴⁵. Nominację tę mogła przy tym otrzymać osoba, która wykazała się poważnym dorobkiem naukowym w danej dziedzinie wiedzy. Habilitacja nie była przy tym warunkiem przedmiotowego awansu. Z kolei ocena spełnienia wspomnianej przesłanki odbywała się w ramach postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez Radę Główną. W tym celu gremium to mogło przeprowadzić ankietę przez wezwanie profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych w szkołach akademickich oraz kierowników samodzielnych placówek naukowo-badawczych, jak również innych wybitnych specjalistów, do nadesłania w określonym terminie umotywowanej opinii, jakich kandydatów należy uznać za najodpowiedniejszych. Rada Główna nie była przy tym związana wyłącznie wspomnianym materiałem dowodowym i wedle uznania, jeżeli było to uzasadnione w okolicznościach danej sprawy, mogła korzystać z innych sposobów oceny⁴⁶. Z kolei wysunięcie wniosku przez Ministra Oświaty w sprawie nominacji danej osoby na profesora zwyczajnego warunkowane było uzyskaniem zgody Rady Głównej, jak i przede wszystkim wydatnym powiększeniem dorobku naukowego przez tę osobę w czasie profesury nadzwyczajnej. Profesorowie honorowi byli zaś nominowani na wniosek Ministra Oświaty z inicjatywy senatu szkoły akademickiej, za zgodą Rady Głównej, spośród wybitnych uczonych, zwłaszcza z grona profesorów ustępujących z katedr.

Znaczne zmiany przy ubieganiu się o nominacje profesorskie wprowadziła ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki⁴⁷. Wprawdzie w ustawie tej utrzymano tytuły profesora nadzwyczajnego i zwyczajnego, jednocześnie znosząc możliwość uzyskania nominacji na profesora honorowego, to jednak tytuły te określono po raz pierwszy jako naukowe, jak i wprowadzono możliwość ich odpowiedniego stosowania do pracowników instytutów naukowych oraz członków Polskiej Akademii Nauk. Pojęcie grona nauczycielki szkół akademickich zastąpiono przy tym pojęciem pracowników nauki. Jak wskazano w art. 46 przytoczonej ustawy pracownikami nauki były osoby, które – posiadając odpowiednie kwalifikacje naukowe i moralne – poświęcały się zawodowo pracy naukowej i posiadały tytuł samodzielnego lub pomocniczego pracownika nauki. Samodzielnym pracownikiem nauki był pracownik nauki, który wykazał się poważnym dorobkiem naukowym i uzyskał tytuł naukowy profesora zwyczajnego, nadzwyczajnego lub docenta.

⁴⁵ Szkołom akademickim przysługiwało także prawo bezpośredniej inicjatywy do Ministra Oświaty w sprawie mianowania danej osoby na profesora.

⁴⁶ Rada Główna nie była związana ankietami, jak i innym zebrany materiałem. Brak odpowiedzi ze strony profesorów, którzy byli wezwani do przedstawienia ankiety, nie wstrzymywał postępowania kwalifikacyjnego.

⁴⁷ Dz. U. z 1951 r. nr 6 poz. 38.

W ustawie tej zniesiono kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej do przyznawania tytułów profesorskich na rzecz Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej⁴⁸. Warunkiem przyznania tytułu profesora zwyczajnego, oprócz przesłanek ogólnych przewidzianych dla wszystkich samodzielnych pracowników nauki, było posiadanie wyższego stopnia naukowego, a dla przyznania tytułu profesora nadzwyczajnego i docenta – posiadanie niższego stopnia naukowego. Jednocześnie w przypadkach szczególnych, Centralna Komisja Kwalifikacyjna mogła przyznać tytuł naukowy profesora osobie, która nie posiadała odpowiedniego stopnia naukowego. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, to na gruncie przepisów tej ustawy uznano dożywotni charakter tytułów naukowych⁴⁹. Ponadto zwrócono uwagę, że uzyskanie tytułu profesora wiąże się z przyznaniem określonych kwalifikacji osobistych osobie, której tytuł ten nadano. Ich posiadanie stanowiło wymóg przy obsadzaniu stanowisk pracowników nauki⁵⁰.

Kolejnym aktem prawnym regulującym omawianą materię była ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych⁵¹. Wtedy to też nastąpiło wyłączenie spraw związanych z nadawaniem tytułów profesorskich spod ustaw normujących szkolnictwo wyższe. Taki zabieg legislacyjny, jak można sądzić, podyktowany był intencją scalenia regulacji dotyczących uzyskiwania awansów naukowych, poprzez co należy rozumieć stopnie naukowe i tytuł naukowy, które zawarte były w różnych aktach prawnych dotyczących działania szkół wyższych, czy też instytutów naukowych oraz instytutów badawczych. Rezultatem tego było również zaprzestanie postrzegania tytułu profesora jako stanowiska w szkole wyższej, instytucie naukowym, czy też instytucie badawczym. W konsekwencji uzyskanie tego awansu w sposób niebudzący wątpliwości zaczęło stanowić o posiadaniu określonych kwalifikacji i umiejętności o charakterze osobistym, niezwiązanych wyłącznie z wykonywaniem zawodu pracownika naukowego⁵². W ustawie tej zdecydowano o zachowaniu

⁴⁸ Centralną Komisję Kwalifikacyjną tworzyli: przewodniczący, który powoływany był przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oraz członkowie, którzy powoływani byli przez Prezesa Rady Ministrów spośród samodzielnych pracowników nauki. Organizację oraz zakres i tryb działania tego gremium określał regulamin nadawany przez Radę Ministrów. Z kolei nadzór nad działalnością Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej wykonywało Prezydium Rządu.

⁴⁹ K. Wojtczak, *Tytuł profesora w Polsce w latach 1920-1990. Część 1. Warunki przyznania tytułu profesora w prawie szkół wyższych*, Studia Prawa Publicznego 2017, nr 4, s. 59.

⁵⁰ J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki, a kontrola sądów administracyjnych w tych sprawach*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 148.

⁵¹ Dz. U. z 1965 r. nr 14 poz. 101.

⁵² Twierdzenie to potwierdzał art. 17 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych, które przewidywały pewne wyjątki w zakresie wymagań stawianych osobom ubiegającym się o tytuł profesora niezatrudnionych w szkołach wyższych, jak i niemających w ogóle stażu pracy na stanowiskach naukowo-dydaktycznych oraz naukowo-badawczych.

dwóch tytułów naukowych, tj. tytułu profesora zwyczajnego oraz tytułu profesora nadzwyczajnego. Jednocześnie po raz pierwszy tytuły te nadawane były w określonej dziedzinie nauki lub dyscyplinie naukowej albo w określonej dziedzinie sztuki lub dyscyplinie artystycznej. Z literalnego brzmienia art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych wynikało przy tym, że tytuł profesora mógł być nadany w dziedzinie, w dyscyplinie, albo w dziedzinie i dyscyplinie. Warunkiem uzyskania tytułu profesora nadzwyczajnego było posiadanie stopnia docenta oraz osiągnięcie poważnych wyników w pracy naukowej i w kształceniu kadr naukowych. Z kolei tytuł profesora zwyczajnego mógł być nadany osobie posiadającej tytuł profesora nadzwyczajnego, która od chwili uzyskania tytułu profesora nadzwyczajnego wydatnie powiększyła swój dorobek w pracy naukowej i w kształceniu kadr naukowych. Podobnie jak w ustawie z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki, tak i w tym akcie prawnym nie przewidziano kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej do nadawania tytułu profesora. Przepisy ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych przewidywały, że tytuły te nadawała Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Kandydatów do tych awansów naukowych⁵³ przedstawiali: minister sprawujący nadzór nad szkołą wyższą lub samodzielną placówką typu naukowo-dydaktycznego, gdy chodziło o jej pracownika, co wymagało uprzedniego poparcia danej kandydatury przez radę wydziału lub radę naukową i zatwierdzenia przez senat; Sekretariat Naukowy Polskiej Akademii Nauk, gdy chodziło o osobę zatrudnioną w placówce naukowej Akademii, na wniosek rady naukowej tej placówki; minister, któremu podlegał instytut naukowo-badawczy, gdy chodziło o osobę zatrudnioną w tym instytucie, na wniosek rady naukowej instytutu; oraz Minister Szkolnictwa Wyższego w porozumieniu z Sekretarzem Naukowym Polskiej Akademii Nauk w innych przypadkach⁵⁴. Jak stanowił przy tym art. 19 ust. 1 omawianej ustawy, tytuły naukowe były dożywotnie⁵⁵.

W tym miejscu warto zaakcentować, że w art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych⁵⁶ wprowadzono dodatkowy

⁵³ Odpowiednio awansów artystycznych.

⁵⁴ Kandydatury przed ich przedstawieniem Prezesowi Rady Ministrów musiały być dodatkowo opiniowane odpowiednio przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Radę Wyższego Szkolnictwa Artystycznego, Radę Wyższą Szkolnictwa Wojskowego, czy też Główną Komisję Kwalifikacyjną działającą przy Polskiej Akademii Nauk.

⁵⁵ Pozbawienie tytułu profesora mogło nastąpić orzeczeniem Rady Państwa wyłącznie w przypadku skazania osoby go posiadającej na karę więzienia za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub z innych niskich pobudek bądź też wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby przewidzianej w przepisach regulujących prawo szkół wyższych oraz instytutów naukowych i instytutów badawczych.

⁵⁶ Dz. U. z 1985 r. nr 36 poz. 168.

warunek nadania tytułu profesora, polegający na pełnej akceptacji przez osobę ubiegającą się o ten awans naukowy konstytucyjnych zasad ustrojowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i kierowaniu się nimi w swojej działalności⁵⁷. Ponadto nadano nowe brzmienie art. 25 ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych, zgodnie z którym w zakresie uregulowanym niniejszą ustawą nie stosuje się przepisów k.p.a. Regulacja ta przesądziła o braku możliwości sprawowania przez sądy administracyjne kontroli zgodności z prawem rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu dotyczącym nadania tytułu profesora. Jednocześnie zdaniem J. Borkowskiego postępowania te dotyczyły spraw, które mieściły się częściowo w przepisach k.p.a. określających właściwość NSA⁵⁸. W konsekwencji postępowania te uzyskały cechę *sui generis* postępowań wewnętrznych.

Wraz z kolejną nowelizacją ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych, wprowadzoną przepisami ustawy z dnia 29 maja 1989 r. zmieniającej ustawę o stopniach naukowych i tytule naukowym⁵⁹ przywrócono właściwość do nadawania tytułu profesora Prezydentowi Rzeczypospolitej⁶⁰. Daleko idące zmiany w przedmiocie uzyskiwania tytułu naukowego profesora przyniosła ustawa z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych⁶¹. Przede wszystkim aktem tym wprowadzono jeden tytuł naukowy, którym był tytuł profesora określonej dziedziny nauki albo określonej dziedziny sztuki. Zrezygnowano przy tym z możliwości jego uzyskania w dyscyplinie naukowej albo dyscyplinie artystycznej. Awans ten nadawany był przez Prezydenta RP na wniosek Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych⁶² podjęty w wyniku przeprowadzonego postępowania o nadanie tytułu naukowego oraz postępowania w przedmiocie przedstawienia kandydata do tytułu naukowego.

⁵⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. nr 33 poz. 232).

⁵⁸ J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki, a kontrola sądów administracyjnych w tych sprawach*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, s. 149-150.

⁵⁹ Dz. U. z 1989 r. nr 34 poz. 183.

⁶⁰ Ówczesnie Prezydentowi Rzeczypospolitej Ludowej.

⁶¹ Dz. U. z 1990 r. nr 65 poz. 386.

⁶² Organ działający przy Prezesie Rady Ministrów, który w zakresie wydawanych przez siebie decyzji pełnił funkcję centralnego organu administracji państwowej. Przewodniczącego Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych powoływał Prezes Rady Ministrów spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez ten organ z grona jej członków. Z kolei członkiem tego organu mógł być obywatel polski posiadający tytuł naukowy. Członkowie ci wybierani byli przez osoby posiadające tytuł naukowy spośród kandydatów przedstawionych przez rady jednostek organizacyjnych posiadających uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora. W skład tego gremium wchodziło co najmniej trzech przedstawicieli każdej dziedziny nauki i sztuki.

Postępowanie to wszczynane było, za zgodą zainteresowanego, na wniosek rady jednostki organizacyjnej działającej w zakresie danej dziedziny nauki lub sztuki albo na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie tego tytułu, poparty opiniami trzech osób posiadających tytuł naukowy danej dziedziny nauki lub sztuki. Miało ono swoisty charakter sekwencyjny. Czynności postępowania w sprawach o nadanie tytułu naukowego kończyły się uchwałami rady w przedmiocie: wszczęcia postępowania o nadanie tytułu naukowego; wyznaczenia recenzentów; poparcia wniosku o nadanie tytułu naukowego. Rada właściwej jednostki organizacyjnej po podjęciu uchwały popierającej wniosek o nadanie tytułu naukowego przysyłała go wraz z aktami postępowania, w terminie jednego miesiąca od podjęcia uchwały, do Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych. Organ ten z kolei przeprowadzał postępowanie w przedmiocie przedstawienia kandydata do tytułu naukowego, które kończyło się podjęciem uchwały o przedstawieniu albo nieprzedstawieniu kandydata do tytułu naukowego. Postępowanie to było dwustopniowe, w tym sensie, że w pierwszej kolejności dana Sekcja tego organu, po zasięgnięciu opinii co najmniej jednego recenzenta, wyrażała opinię w sprawie wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu naukowego. Jeżeli opinia ta była negatywna istniał obowiązek uzyskania kolejnej.

Na podstawie opinii Sekcji Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych rozstrzygnięcie podejmowało Prezydium tej instytucji. Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 17 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych od uchwały o nieprzedstawieniu kandydata do tytułu naukowego, w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia, rada jednostki organizacyjnej lub osoba ubiegająca się o nadanie tytułu naukowego mogły wystąpić do Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na gruncie przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych Prezydent RP mógł nadać tytuł profesora osobie, która uzyskała stopień naukowy doktora habilitowanego i od chwili uzyskania tego stopnia wydatnie powiększyła swój dorobek naukowy oraz posiadała poważne osiągnięcia dydaktyczne⁶³. Co wydaje się być może

⁶³ Za dorobek naukowy uważano również zrealizowane, wybitne osiągnięcia projektowe, konstrukcyjne lub technologiczne, z kolei za osiągnięcia dydaktyczne uważano również znaczący udział w zorganizowanym kształceniu kadr naukowych oraz kierowanie zespołami badawczymi. Jednocześnie Centralna Komisja do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych mogła w drodze wyjątku, na wniosek rady właściwej jednostki organizacyjnej posiadającej uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego, dopuścić do wszczęcia postępowania o nadanie tytułu naukowego osobie, która posiada stopień naukowy doktora i ma wybitne osiągnięcia naukowe.

najważniejsze, w art. 29 omawianej ustawy przewidziano, że w postępowaniach dotyczących nadania tytułu naukowego – zatem zarówno postępowania o nadanie tytułu naukowego, jak i w postępowaniu w przedmiocie przedstawienia kandydata do tytułu naukowego – w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosowało się odpowiednio przepisy k.p.a. ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Kolejnym aktem prawnym regulującym zagadnienie uzyskiwania tytułu naukowego profesora była ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki⁶⁴. Regulacje ustanowione w tej ustawie, jak wskazują przedstawiciele literatury przedmiotu, zapewniły ciągłość przyjętych rozwiązań prawnych dotyczących systemu awansów naukowych, a zatem i nadawania tytułu naukowego profesora⁶⁵. Pewne zmiany w omawianym obszarze przyniosła jednak nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶⁶. Zgodnie z przepisami tej ustawy tytuł profesora nadawany był wciąż przez Prezydenta RP, z tym że na wniosek nowo utworzonego organu, jakim była Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów⁶⁷. Mógł być on nadany osobie, która uzyskała stopień doktora habilitowanego lub osobie, która nabyła uprawnienia równoważne z uprawnieniami doktora habilitowanego na podstawie art. 21a tej ustawy, oraz: posiadała osiągnięcia naukowe znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym; posiadała doświadczenie w kierowaniu zespołami badawczymi realizującymi projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbyła staże naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła prace naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, a także posiadała osiągnięcia w opiece naukowej, w tym uczestniczyła co najmniej raz w charakterze promotora w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia oraz raz w charakterze promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia lub uczestniczyła w charakterze promotora w otwartym przewodzie doktorskim, oraz dwa razy w charakterze recenzenta w przewodzie doktorskim lub w przewodzie habilitacyjnym lub w postępowaniu

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1789.

⁶⁵ J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki, a kontrola sądów administracyjnych w tych sprawach*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcieskiego*, Warszawa 2007, s. 151.

⁶⁶ Dz. U. z 2011 r. nr 84 poz. 455.

⁶⁷ Organ ten zarówno ustrojowo, jak i funkcjonalnie był odpowiednikiem swojej poprzedniczki, tj. Centralnej Komisji Do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych.

habilitacyjnym⁶⁸. Na gruncie omawianej ustawy, w odróżnieniu od przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych, *expressis verbis* nie rozdzielono postępowania o nadanie tytułu profesora od postępowania w przedmiocie przedstawienia kandydata do tytułu naukowego. Tym samym pomimo zachowania sekwencyjnego charakteru procedury zmierzającej do jego uzyskania, z literalnego punktu widzenia, było to jedno postępowanie. Utrzymano przy tym rozwiązanie przewidujące odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Jednocześnie wprowadzono specyficzne rozwiązanie, polegające na utracie prawa do posługiwania się tytułem naukowym w przypadku stwierdzenia nieważności postępowania o nadanie tytułu profesora albo uchylecia, w wyniku wznowienia postępowania, uchwały o przedstawieniu kandydata do tytułu profesora⁶⁹. Jak wskazują przy tym H. Izdebski i M. Zieliński rozwiązanie to nie polegało na przyznaniu Prezydentowi RP kompetencji pozbawienia tytułu - pozbawienie tytułu mogłoby być bowiem uznane za akt podlegający kontroli sądowej, a to czyniłoby w tym zakresie (a może i w ogóle w zakresie nadawania tytułu profesora) z Prezydenta RP, mającego szczególny status w Państwie, regularny organ administracji publicznej⁷⁰. Poprzez utratę tytułu profesora należało rozumieć niemożność powoływania się na jego posiadanie, czy też posługiwania się nim w jakichkolwiek stosunkach prawnych oraz faktycznych. Naruszenie tego przepisu mogłoby być pochytywane jako wypełnienie znamion wykroczenia stypizowanego w art. 61 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷¹.

Na mocy przepisu derogacyjnego, zawartego w art. 169 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższymi i nauce⁷², ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki utraciła moc z dniem 1 października 2018 r., jednakże z tym zastrzeżeniem, że stosownie do przyjętych rozwiązań intertemporalnych, postępowania o nadanie tytułu profesora, które zostały wszczęte najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2019 r. były prowadzone na zasadach dotychczasowych, z tym że nie później niż do dnia 31 grudnia 2022 r., jeżeli chodzi

⁶⁸ Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów mogła, w szczególnych przypadkach, na wniosek rady właściwej jednostki organizacyjnej posiadającej uprawnienie do nadawania stopnia doktora habilitowanego dopuścić do wszczęcia postępowania o nadanie tytułu profesora osobie, która uzyskała stopień doktora i posiadała wybitne osiągnięcia naukowe lub artystyczne.

⁶⁹ Fundamentalne poglądy na temat weryfikacji ostatecznych decyzji w sprawach awansów naukowych wyrażono w: E. Szewczyk, *Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawach stopni naukowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 5, s. 55–66.

⁷⁰ H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, art. 29(b), LEX el. 2025 r.

⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2119.

⁷² Dz. U. z 2018 r. poz. 1669.

o postępowania prowadzone w pierwszej instancji. Należało przy tym rozumieć, a być może i należy, z uwagi na długotrwałe postępowania sądownoadministracyjne, że chodziło lub chodzi o postępowania prowadzone po raz pierwszy w pierwszej instancji.

Aktualnie obowiązujący akt prawny, tj. ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷³, przyniosła daleko idące zmiany dla osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora. Zmianie uległa nomenklatura postępowania, która uzyskała miano postępowania w sprawie nadania tytułu profesora. Postępowania na podstawie przepisów tej ustawy mogą być wszczynane od dnia 1 października 2019 r. i prowadzone są przez nowo utworzony organ, jakim jest Rada Doskonałości Naukowej⁷⁴. W świetle jej unormowań tytuł profesora nadawany jest nadal przez Prezydenta RP. Może być on nadany osobie, która posiada stopień naukowy doktora habilitowanego oraz wybitne osiągnięcia naukowe krajowe lub zagraniczne; uczestniczyła w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbyła staże naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła badania naukowe lub prace rozwojowe w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, posiada stopień doktora habilitowanego w zakresie sztuki oraz wybitne osiągnięcia artystyczne, a także w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów⁷⁵, nie pełniła w nich służby ani nie współpracowała z tymi organami. Postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora wszczynane jest na wniosek zawierający uzasadnienie wskazujące na spełnienie wspomnianych wymagań, składany do RDN⁷⁶. Rada Doskonałości Naukowej, zgodnie z art. 228 ust. 2 p.s.w.n., zobowiązana jest do odmowy

⁷³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 z ost. zm. w Dz. U. z 2026 r. poz. 370.

⁷⁴ Rada Doskonałości Naukowej działa na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej wymaganymi do uzyskania stopni naukowych, stopni w zakresie sztuki i tytułu profesora. W zakresie prowadzonych postępowań pełni ona funkcję centralnego organu administracji rządowej, co odróżnia ją od Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, która funkcję taką pełniła wyłącznie w zakresie podejmowanych przez siebie decyzji. Ponadto w art. 232 ust. 2a p.s.w.n., który wszedł w życie w dniu 15 lutego 2023 r., RDN jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. w stosunku do podmiotów doktoryzujących i podmiotów habilitujących w sprawach nadawania stopni naukowych i stopni w zakresie sztuki. Podlega ona kontroli ministra w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224). Rozwiązania ustrojowe przyjęte dla RDN są zbliżone do tych, które obowiązywały w stosunku do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, tzn. członkowie organu tego wybierani są spośród osób legitymujących się stopniem doktora habilitowanego lub tytułu profesora przez przedstawicieli środowiska naukowego.

⁷⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 273.

⁷⁶ RDN w drodze uchwały określa wzór wniosku i dokumenty składane wraz z tym wnioskiem.

wszczęcia postępowania, jeżeli wniosek w sposób oczywisty nie spełnia przesłanek określonych w art. 227 p.s.w.n., tj. przesłanek warunkujących nadanie tytułu profesora.

Jak słusznie podkreśla się przy tym w literaturze przedmiotu, oczywistość niespełnienia wymaganych przesłanek powinna tu, jak się wydaje, oznaczać faktycznie braki formalne wniosku polegające na zaniechaniu wskazania spełnienia któregoś z wymogów, merytorycznej oceny wniosku powinni bowiem dokonać dopiero recenzenci w toku postępowania⁷⁷. W przypadku skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora RDN powołuje 5 recenzentów, którym zleca wydanie opinii w zakresie spełnienia wymagań, o których mowa w art. 227 ust. 1 albo 2 p.s.w.n. Następnie, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania opinii, w drodze decyzji administracyjnej, RDN występuje do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora, albo odmawia takiego wystąpienia. Od decyzji negatywnej dla osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora przysługuje, w terminie 3 miesięcy od dnia jej doręczenia, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy RDN zasięga opinii 2 recenzentów innych niż powołani w postępowaniu prowadzonym pierwotnie.

W aktualnie obowiązującej ustawie, podobnie jak począwszy od 1990 r., także przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym, w zakresie nieuregulowanym w jej przepisach, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Pewne *novum* stanowi natomiast wprowadzenie specyficznego rodzaju sankcji o charakterze administracyjnym, która polega na zakazie ponownego wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora przez okres 5 lat w przypadku wydania przez RDN ostatecznego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, albo ostatecznej decyzji o odmowie wystąpienia do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora. Aktualnie obowiązująca ustawa przewiduje ponadto możliwość utraty tytułu profesora w przypadku prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego lub naruszenia praw autorskich przez osobę, o której mowa w art. 227 ust. 1 albo 2 p.s.w.n., której nadano ten tytuł.

⁷⁷ T. Jędrzejewski, [w:] J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 228, LEX el. 2025 r.

1.3 Pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o nadanie tytułu naukowego profesora

Jak już wspomniano prawo podmiotowe bez podmiotu staje się kategorią pustą. Tym samym przy rozważaniach, czy tytuł profesora wpisuje się w kategorię publicznych praw podmiotowych, konieczne staje się omówienie i przeanalizowanie pozycji podmiotowej osoby ubiegającej się o jego nadanie. Na pozycję podmiotową tej osoby składają się, zarówno przysługujące jej uprawnienia, jak i nałożone ograniczenia procesowe, wynikające z charakteru postępowania w sprawie nadania tytułu profesora.

Analizę pozycji podmiotowej osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora należy rozpocząć od zawartego w art. 228 ust. 9 p.s.w.n. odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie. Przeprowadzenie wspomnianej analizy, ze względu na postawiony problem badawczy, staje się nieodzowne dla skonstruowania właściwych wniosków. Prawidłowa analiza pozycji podmiotowej osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora wymaga bowiem właściwego rozumienia „odpowiedniego stosowania prawa” oraz ustalenia zależności między postępowaniem zmierzającym do uzyskania tego awansu naukowego a ogólnym postępowaniem administracyjnym, a w końcu określenia zakresu odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do unormowań wynikających z przepisów p.s.w.n.⁷⁸.

W teorii prawa wskazuje się, że posługiwanie się przez ustawodawcę konstrukcją normatywną odpowiedniego stosowania przepisów prawa wynika ze względów techniki prawodawczej, a mianowicie przyjęcia założenia o konieczności zmniejszania objętości aktów normatywnych, jak i niepowtarzania już przyjętych rozwiązań⁷⁹. Technika ta znajduje swoje umocowanie w § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸⁰. Z przepisu tego wynika, że jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami⁸¹. W takim przypadku należy jednoznacznie wskazać przepis lub przepisy, do których następuje odesłanie. Jednocześnie stosowanie przedmiotowej konstrukcji może także służyć zapewnieniu spójności regulowanych w danym akcie normatywnym instytucji prawnych. Podkreśla się przy tym, że

⁷⁸ Rozważania i analizy w tym zakresie przeprowadzono również w pracy dyplomowej A. Woźniak, Problematyka nadzwyczajnych trybów weryfikacji awansów naukowych. Praca zarchiwizowana na SWPS Uniwersytet w 2021 r.

⁷⁹ J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, Państwo i Prawo 1964., nr 3, s. 367-368.

⁸⁰ Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908.

⁸¹ W tym ujęciu znaczeniowym zazwyczaj uznaje omawianą technikę legislacyjną Trybunał Konstytucyjny, zob. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2006 r. P 30/05.

chodzi o tzw. odesłania wewnątrzsystemowe, tzn. takie, gdzie przepis odsyłający, jak i przepis lub przepisy, do których następuje odesłanie, należą do tego samego systemu prawnego⁸².

Istotnym punktem wyjścia dla rozważań w przedmiocie poruszonej problematyki odpowiedniego stosowania przepisów prawa jest niewątpliwie zasada określoności przepisów prawa, którą wywieść można z art. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie TK ma ona wręcz charakter zasady prawa⁸³. Powinność kształtowania i stanowienia przepisów prawa w sposób przejrzysty oraz zrozumiały wobec podmiotów, których mają dotyczyć dane normy, jest z pewnością emanacją tej zasady. Można rzec, że stanowi ona wręcz element definiujący demokratyczne państwo prawne. Trybunał Konstytucyjny wywodzi, że określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa. Jest ona zatem funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego⁸⁴. Jednocześnie, jak podkreśla się także w orzecznictwie TK, z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikają dyrektywy dotyczące stanowienia prawa, które wspólnie określane są zasadami poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa⁸⁵.

Jak podnosi J. P. Tarno, stosowanie przepisów prawa w wyniku użytej przez ustawodawcę techniki odesłania do innych przepisów, w szczególności z zastrzeżeniem jedynie odpowiedniego ich stosowania, może nastęrczać licznym problemom związanych z koniecznością dokonywania w tych przypadkach trudnych zabiegów interpretacyjnych⁸⁶. Wskazuje się przy tym, że formuła ta może nieść ze sobą w pewnym sensie ryzyko pewnej dowolności odpowiedniego stosowania przepisów, do których następuje odesłanie⁸⁷. Problematyka ta ma z pewnością niejednorodny charakter. Wynika to, jak się zdaje, z takich okoliczności, iż niektóre z przepisów, do których następuje odesłanie, nie mogą być stosowane w żadnym zakresie. Determinowane jest to ich sprzecznością z przepisami wyjściowymi, tzn.

⁸² G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] G. Wierczyński (red.), *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, LEX el. 2025.

⁸³ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r. Kp 3/09.

⁸⁴ Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08.

⁸⁵ Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r. P 19/10.

⁸⁶ J. P. Tarno, *Kierunki orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących uczelni państwowych i niepaństwowych. Wnioski de lege ferenda*, Studia Kupieckie. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej 2001, nr 1-2, s. 38-39, a także P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 54.

⁸⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 300. Na problematykę związaną z przedmiotową techniką legislacyjną wskazywali także: J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne a zasada państwa prawnego*, [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 93-105 oraz A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001.

takimi, które stanowią podstawową konstrukcję normatywną danych stosunków prawnych, czy też z uwagi na ich bezprzedmiotowość⁸⁸. Podkreślić trzeba przy tym, że z drugą ze wskazanych sytuacji zazwyczaj można mieć do czynienia, gdy odesłanie następuje do szerszej kategorii przepisów lub całego aktu normatywnego⁸⁹.

W pełni zgodzić się należy zatem ze stwierdzeniem wyrażonym przez J. Nowackiego, zgodnie z którym odpowiednie stosowanie prawa polega na stosowaniu określonych przepisów do aktu zawierającego delegację odsyłającą, z tym jednak, że całkowicie nie mają zastosowania, bądź też w pewnej części swej treści ulegają zmianie te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi dane stosunki, do których mają być one zastosowane⁹⁰. Zasadnym wydaje się przy tym przyjęcie opinii, mając w szczególności na uwadze już przytoczone uregulowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, że zaistnienie sytuacji, w której następuje użycie omawianej techniki, powinno być determinowane przede wszystkim wolą prawodawcy, by uregulowanie danych stosunków prawnych miało miejsce w podobny sposób, tj. akt prawa, który zawiera odesłanie, jak i ten, do którego ono następuje, powinny faktycznie umożliwiać ich wspólne stosowanie, a zatem akty te powinny się niejako uzupełniać. Jednocześnie, na co wskazuje się w doktrynie przedmiotu, że stosownie przedmiotowej techniki legislacyjnej najczęściej następuje w odniesieniu do przepisów formalnych, nie zaś tych o charakterze materialnym⁹¹.

Nie ulega wątpliwości, że przejawem urzeczywistnienia zasady określoności przepisów prawa będzie takie stanowienie przepisów, gdy możliwym będzie stwierdzenie, że są one poprawne pod względem logicznym oraz językowym. Właściwym będzie wyrażenie opinii, że przepisy prawa winny wyrażać intencje ustawodawcy w sposób niebudzący obiekcji. Intencje te, co do kręgu podmiotów i okoliczności zastosowania danej normy, nie powinny przede wszystkim budzić nierozumienia u jej adresatów.

Mając powyższe na uwadze, możliwe jest postawienie następujących wniosków częściowych. Mianowicie, poszanowanie omawianej zasady, już na etapie przygotowania tekstu aktu normatywnego, powinno przejawiać się w unikaniu konstruowania przepisów odsyłających do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe przez użycie pojęcia przepisy

⁸⁸ J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, Państwo i Prawo 1964, nr 3, s. 370.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 370-371.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 372.

⁹¹ J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 503.

stosuje się odpowiednio. Z kolei, w razie konieczności zastosowania tej techniki legislacyjnej nie powinno następować jej łączenie z upoważnieniem do wydawania przez inny podmiot regulacji, które odnosiłyby się do tej samej materii, z tej przyczyny, iż może to prowadzić do poważnych kolizji w stosowaniu przepisów. Omówienie zakresu odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., w tym jego roli, w ramach postępowania w sprawie nadania tytułu profesora wymaga ustalenia charakteru tego postępowania.

W literaturze przedmiotu akcentuje się rozróżnienie postępowania administracyjnego nie tylko na takie o znaczeniu *sensu largo* oraz *sensu stricto*, ale także na postępowanie ogólne i szczególne⁹². Zwłaszcza drugie ze wskazanych podziałów staje się istotne dla właściwego określenia, ale i zrozumienia istoty odpowiedniości stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawie nadania tytułu profesora. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmowano początkowo, że postępowania te nie należą do grupy szczególnych postępowań administracyjnych, przy czym podkreślano ich wyspecjalizowany i wyjątkowy charakter⁹³.

W tym miejscu wskazać należy także na intensywność dyskursu naukowego w tym przedmiocie, także przed wprowadzeniem po raz pierwszy przez ustawodawcę odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach o awans naukowy, które pojawiło się dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych⁹⁴. Z kolei, od tego momentu podkreśla się, że postępowania w sprawach tytułu naukowego niejako straciły swój charakter wewnętrznych czynności i stały się postępowaniami administracyjnymi w sprawach indywidualnych, jednakże z odrębnością wynikającą z przepisów ustawy zawierającej delegację do odpowiedniego stosowania

⁹² M. Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, LEX el. 2025. Zagadnienie dotyczące rozróżnienia postępowania administracyjnego na postępowanie ogólne oraz postępowania szczególne poruszali także: R. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2023; K. Jandy -Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Ossolineum 1978, s. 132; K. Cielińska-Grzegorzczak, R. Hauser, J. Olszanowski, A. Paduch, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021.

⁹³ J. Pruszyński, *Czy nadanie stopnia naukowego ma charakter decyzji administracyjnej? (Kilka uwag do projektu ustawy o stopniach i tytułach naukowych z 1983 r.)*, Organizacja, Metody, Technika w Administracji Państwowej 1984, nr 2, s. 21 oraz A. Gill, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010, s. 291.

⁹⁴ Zob. glosy do postanowienia NSA z dnia 13 lipca 1983 r. II SA 983/83 P. Kucharskiego oraz J. Pruszyńskiego, opublikowane w *Państwo i Prawo*, 1994, nr 4, s. 149-152, a także J. Homplewicz, opublikowaną w *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych*, 1994, nr 3, s. 130. W przedmiotowym postanowieniu sąd wyraził opinię, która zapoczątkowała dyskusje w doktrynie, zgodnie z którą nadanie stopnia naukowego jest rozstrzygnięciem w sprawie indywidualnej, przyznającym obywatelowi określone uprawnienia w stosunkach prawnych, wydawanym przez właściwy zakład naukowy wyposażony przez państwo w kompetencje o charakterze władczym. Zdaniem sądu charakter tych postępowań odpowiada wymogom stawianym decyzjom administracyjnym na gruncie obowiązujących przepisów prawa.

przepisów k.p.a.⁹⁵. Za odrębnością tą przemawiają takie szczególne cechy omawianych postępowań, jak specyficzny charakter organów uczestniczących w tych sprawach, swoisty tryb przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, ograniczenie pozycji procesowej strony, czy też niejawnosć podejmowanych rozstrzygnięć⁹⁶. Jednocześnie wśród przedstawicieli literatury przedmiotu dopuszcza się odmienny pogląd, stosownie do którego postępowania te są ogólnymi postępowaniami administracyjnymi z modyfikacjami wynikającymi z przepisów ustawy, która posługuje się omówioną techniką legislacyjną dotyczącą odpowiedniego stosowania przepisów prawa⁹⁷. Twierdzenie to należy przyjąć jednak z dezaprobatą, z kolei dzielając inną opinię, zgodnie z którą przyjmuje się, że omawiane postępowanie przynależy do kategorii szczególnych postępowań administracyjnych o nieautonomicznym charakterze⁹⁸.

Powyższe rozważania w sposób zdecydowany podkreślają dylematy, jakie mogą rodzić się na tle przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach o awans naukowy, w szczególności dotyczące tego, które z nich będą miały zastosowanie wprost, które z modyfikacjami, a które będzie należało uznać za całkowicie bezprzedmiotowe. Na kwestię tę zwraca się także uwagę w literaturze przedmiotu, wskazując, że posługiwanie się przez ustawodawcę przedmiotową konstrukcją istotnie wpływa na zakres i sposób stosowania przepisów k.p.a., praktycznie w każdym aspekcie prowadzonych postępowań, począwszy od zasad ogólnych, a kończąc na regulacjach dotyczących tzw. trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznych rozstrzygnięć w nich zapadających⁹⁹.

Dokonując analizy roli odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w ramach systemu awansów naukowych, szczególną uwagę należy zwrócić na rzeczowe określenie przedmiotu ustawy. Stosownie do § 19 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” określenie przedmiotu ustawy może być rzeczowe - rozpoczynające się od wyrazów "Kodeks", "Prawo" albo "Ordynacja", pisanych wielką literą, w przypadku gdy ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw, albo

⁹⁵ J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 6, s. 18.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 19.

⁹⁷ T. Brzezicki, P. Sobotko, *Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasady sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014, LEX el. 2025.

⁹⁸ Tak m. in. H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, s. 121-122, A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Stopnie i tytuł naukowy*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 587-588, czy też przede wszystkim M. Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, LEX el. 2025.

⁹⁹ P. Dańczak, *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nauki i szkolnictwa wyższego*, [w:] A. Matan (red.), *Postępowania autonomiczne i szczególne postępowania niejurysdykcyjne, System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, Warszawa 2021, s. 837.

rozpoczynające się od wyrazów "Przepisy wprowadzające ...", w przypadku gdy ustawa jest ustawą wprowadzającą. W literaturze przedmiotu wskazują się, że dla pewnych podstawowych dziedzin prawa jest pożądane funkcjonowanie w obrocie prawnym obszernych aktów normatywnych o charakterze kompleksowym. Dzięki temu można osiągnąć zapewnienie jednolitych założeń ogólnych i zasad naczelnych, a w konsekwencji - wewnętrznej spójności w danej dziedzinie prawa¹⁰⁰. Przyjmuje się przy tym, że nazwa „Prawo” jest właściwa, gdy dana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje obszerną dziedzinę spraw, ale czyni to za pomocą przepisów należących do różnych dziedzin prawa¹⁰¹.

Przekładając przytoczone opinie doktryny prawa na płaszczyznę systemu awansów naukowych można stwierdzić, że przepisy p.s.w.n. stanowią podstawową i najważniejszą materię regulacji dla spraw związanych z ubieganiem się o nadanie stopnia naukowego lub tytułu profesora. W konsekwencji, stosowanie wszelkich innych aktów prawnych w omawianej procedurze nie może zmieniać podstawowych norm, zasad, ale też cech wynikających z przepisów p.s.w.n., a jedynie je uzupełniać lub odpowiednio się do nich dostosowywać. Należy zatem stwierdzić, że przepisy k.p.a. mają w procedurach awansowych zastosowanie jedynie posiłkowe, a ich stosowanie w sposób *mutatis mutandis* odpowiada ogólnej zasadzie ustępowania procedury ogólnej przed procedurą szczególną. Przyjęcie, że p.s.w.n. jest aktem podstawowym dla procedur awansowych, a inne akty – w tym k.p.a. – mogą ją tylko uzupełniać, oznacza w praktyce, że rozszerzanie tych procedur nie powinno następować przez prostą analogię do przepisów k.p.a.

Oddzielnego omówienia wymaga natomiast miejsce, w jakim usytuowany został art. 228 ust. 9 p.s.w.m. Zdaniem Z. Kmiecika zamieszczenie tego przepisu w artykule dotyczącym czynności przeprowadzanych przez RDN, jak i również treść art. 230 ust. 3 rozpatrywanego wraz z ust. 4 i – niezależnie od tego – nader zdawkowe określenie przez przepisy ustawowe roli Prezydenta RP w tych postępowaniach, skłaniają do twierdzenia, że przepisów k.p.a. nie stosuje się w fazie rozpatrywania przez Prezydenta RP wniosku o nadanie tytułu profesora¹⁰². Odnosząc się do tego twierdzenia, warto mieć na uwadze następujące okoliczności. Istotnie przepis ten, w odróżnieniu od art. 178 ust. 3 p.s.w.n., który odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawie nadania stopnia

¹⁰⁰ A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 1997, nr 257, s. 114.

¹⁰¹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, LEX el. 2025.

¹⁰² 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. 3-21.

doktora oraz w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, nie znalazł się w części dotyczącej „przepisów ogólnych”, jednakże ta okoliczność, jak można sądzić, nie stanowi wystarczającego argumentu dla uznania, że przepisy k.p.a. nie obejmują drugiej fazy postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, która toczy się przed Prezydentem RP, z następujących względów. Po pierwsze, art. 178 określa podmioty, we właściwości których pozostaje nadawanie stopni doktora i doktora habilitowanego, oraz tytułu profesora. W konsekwencji artykuł ten, określający właściwość rzeczową w sprawach awansów naukowych, także nie jest najwłaściwszym miejscem na usytuowanie w nim przepisu odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów innej ustawy. Po drugie, dwufazowość postępowania nie oznacza, że w istocie mamy do czynienia z dwoma różnymi postępowaniami. Na gruncie przepisów p.s.w.n., w odróżnieniu np. od ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych, ustawodawca nie wyróżnił odrębnych postępowań, które toczą się przed poszczególnymi podmiotami. W tamtym reżimie prawnym w sposób jednoznaczny wyróżniono postępowanie przed uprawnioną jednostką organizacyjną jako postępowanie o nadanie tytułu profesora, które kończyło się podjęciem uchwały w przedmiocie poparcia wniosku oraz przed Centralną Komisją do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych, określone mianem postępowania w przedmiocie przedstawienia kandydata do tytułu naukowego, które kończyło się uchwałą o przedstawieniu albo nieprzedstawieniu kandydata do tego tytułu. Przepisy p.s.w.n. normują jedno postępowanie, tj. postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora, które kończy się wydaniem przez Prezydenta RP odpowiedniego aktu urzędowego. Skoro zatem mamy do czynienia w istocie z jednym postępowaniem, to odesłanie zawarte w art. 228 ust. 9 p.s.w.n. obejmuje jego całość, a zatem także i tę fazę tego postępowania, która toczy się przed Prezydentem RP.

Ponadto należy również zwrócić uwagę, że historycznie przedmiotowe odesłanie znajdowało się w części ustaw określonej jako „przepisy wspólne” i sformułowane było jako odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., w zakresie nieuregulowanym w danej ustawie, w postępowaniach dotyczących nadania tytułu profesora. Obejmowało ono zatem każde postępowanie, którego przedmiotem był tytuł naukowy. Jak można zatem sądzić, także to, które toczyło się przed Prezydentem RP. W konsekwencji niewątpliwie usytuowanie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora w art. 228 ust. 9 p.s.w.n. nie jest właściwe z punktu widzenia prawidłowej legislacji, to jednak okoliczność ta nie uzasadnia w sposób przekonujący, iż odesłanie to nie dotyczy ostatniej fazy tego postępowania. Koncepcję tę uzasadniać może także wskazanie

na powszechnie przyjęte założenie, że postępowanie administracyjne ma na celu załatwienie indywidualnej sprawy. W tym ujęciu decyzja administracyjna wydawana przez RDN o wystąpieniu do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu profesora nie załatwia wszak w całości sprawy, która winna być rozumiana jako żądanie nadania uprawnień w postaci przyznania tytułu naukowego profesora. Stwierdzenie to daje asumpt do wyrażenia opinii, że dopiero akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora sprawę tę załatwia w myśl przepisów k.p.a.

Powyższe rozważania o charakterze bardziej ogólnym, dla pełnego zobrazowania pozycji podmiotowej osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora, muszą zostać uzupełnione o szczegółową analizę przepisów p.s.w.n., które regulują postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora. Zacząć należy od tego, że przepisy tej ustawy pośrednio definiują osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora, która jest centralnym podmiotem, czy też jednostką postępowania w sprawie nadania tego tytułu. W art. 228 ust. 1 p.s.w.n. mowa jest bowiem o tym, że postępowanie to wszczyna się na wniosek osoby, o której mowa w art. 227 ust. 1 albo 2. Z kolei przepisy te określają przesłanki warunkujące nadanie tytułu profesora. Tym samym osobą ubiegającą się o ten awans naukowy jest jednostka, która w sposób subiektywny uznaje, że przesłanki te spełnia. Ocena ich spełnienia następuje dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania, z jednoczesnym zastrzeżeniem powinności nałożonej na RDN, która wynika z art. 228 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem organ ten odmawia wszczęcia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, jeżeli wniosek w sposób oczywisty nie spełnia przesłanek określonych w art. 227. W konsekwencji za osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora można uznać jednostkę, która posiada stopień doktora habilitowanego¹⁰³; w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, nie pełniła w nich służby ani nie współpracowała z tymi organami; oraz posiada uzasadnienie co do spełnienia warunków określonych w art. 227 ust. 1 pkt 1 lit. a i b p.s.w.n.

W tak przedstawionym stanie rzeczy rodzi się koncepcja strony postępowania w sprawie nadania tytułu profesora. Definicja strony postępowania została zawarta w art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy

¹⁰³ Względnie stopień doktora w przypadku, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w.n.

postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek¹⁰⁴. Jak wskazał NSA w jednym z wyroków, pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby¹⁰⁵. Z kolei w innym orzeczeniu sąd administracyjny wskazał, że interes prawny to interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Interes prawny to zatem interes, którego podstawą mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją prawa administracyjnego¹⁰⁶. Tym samym osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora, co do której nie zachodzą podstawy do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, ma interes prawny w uzyskaniu tego awansu naukowego i jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Wzór wniosku o wszczęcie omawianego postępowania i dokumenty wraz z nim składane, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 228 ust. 1a p.s.w.n., są określone uchwałą RDN¹⁰⁷. Oznacza to, że w stosunku do osoby, która nie przedłożyła wszystkich wymaganych i określonych w ten sposób dokumentów, odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 64 § 2 k.p.a., zgodnie z którym w takim przypadku należy wezwać wnoszącego podanie do uzupełnienia braków formalnych w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Ponadto wniosek ten winien spełniać odpowiednie wymagania określone w art. 63 § 1 i 2 k.p.a.

¹⁰⁴ Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym zostało szczegółowo omówione m. in. przez E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, [w:] G. Łaszczycyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego, Zakres przedmiotowy i podmioty postępowania administracyjnego ogólnego*, t. 3, cz. 1, Warszawa 2018.

¹⁰⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 1984 r. I SA 1748/83.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r. I OSK 755/06.

¹⁰⁷ Uchwała Prezydium Rady Doskonałości Naukowej z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia wzoru dokumentów wniosku o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora oraz dokumentów składanych wraz z tym wnioskiem. Do dokumentów tych należą: wniosek przewodni; dane wnioskodawcy; autoreferat; uzasadnienie posiadania wybitnych osiągnięć; informacja o aktywności naukowej; wykaz dorobku naukowego; oświadczenie w sprawie uprzedniego ubiegania się o nadanie tytułu profesora; informacja o złożeniu oświadczenia lustracyjnego albo oświadczenie lustracyjne.

Rada Doskonałości Naukowej, do której wnosi się wnioski o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, jak stanowi art. 232 ust. 2 i 3 p.s.w.n., działa na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej wymaganymi do uzyskania stopni naukowych, stopni w zakresie sztuki i tytułu profesora i w zakresie prowadzonych postępowań pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej. Jak wskazuje H. Izdebski, sformułowanie „pełni funkcje centralnego organu administracji rządowej” oznacza, że Rada Doskonałości Naukowej, tak jak Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów, nie jest organem administracji publicznej, w szczególności centralnym organem administracji rządowej, lecz jedynie wykonuje zadania właściwe dla takiego organu. W tym zakresie jej decyzje mają status decyzji ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.¹⁰⁸. Warto jednak mieć na uwadze, że przytoczone określenie odnosi się do prowadzonych postępowań, a nie wyłącznie podejmowanych decyzji, jak miało to miejsce w przypadku poprzedniczki prawnej RDN. Jest to zatem znacznie szersze ujęcie, niż miało to miejsca w uprzednio obowiązującym stanie prawnym i obejmuje *de facto* całość działalności tego organu. Jednocześnie organ ten, w ramach spuścizny po Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, postrzegany jest jako swoisty rodzaj samorządu pracowników naukowych – quasi-korporację uczonych¹⁰⁹. Z przytoczonymi stanowiskami przedstawicieli literatury przedmiotu odnośnie do uznania, że RDN nie jest organem administracji publicznej nie sposób jest się zgodzić. Jak wskazuje się w doktrynie prawa administracyjnego organ administracji publicznej to podmiot powołany do załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji lub innych czynności prawnych i faktycznych, działający na podstawie i w granicach prawa¹¹⁰. Akcentuje się również, że organem takim jest wyodrębniona jednostka organizacyjna, wyposażona przez przepisy prawa w kompetencje władcze, upoważniające ją do podejmowania decyzji w imieniu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego¹¹¹. Wykonywanie funkcji administracyjnych, nawet przez niestandardowe jednostki organizacyjne (komisje, rady, agencje), czyni z nich organy administracji publicznej, jeżeli realizują one zadania państwowe w sposób władczy i jednostronny¹¹². Rada Doskonałości Naukowej została utworzona na podstawie ustawy, wykonuje przypisane ustawą zadania publiczne i działa w imieniu państwa,

¹⁰⁸ H. Izdebski [w:] J. M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. III, art. 232, LEX el. 2025.

¹⁰⁹ A. Mrozowska [w:] J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 232, LEX el. 2025, na podstawie m. in. wyroku TK z 12 kwietnia 2012 r. SK 30/10, wyroku NSA z dnia 9 października 2007 r. I OSK 955/07 oraz poglądów P. Dańczaka w „*Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*”.

¹¹⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 203.

¹¹¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 123–124.

¹¹² R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 359–361.

w szczególności przez rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Ponadto uznanie, że RDN nie jest organem administracji publicznej, a jednocześnie decyzje przez nią wydawane mają status decyzji ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., może także wzbudzać kontrowersje. Ministrem w rozumieniu tego przepisu jest Prezes i wiceprezes Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy będące postępowaniami przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco oraz będące postępowaniami w sprawach wydawania zaświadczeń. Z kolei k.p.a. w art. 5 § 2 pkt 3 wskazuje, że przez organ administracji publicznej należy rozumieć właśnie ministrów oraz centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, a także organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2. W ujęciu procesowym ustawodawca wyraźnie zatem odróżnia organy mające status ministra w rozumieniu przepisów k.p.a. od innych organów państwowych oraz innych podmiotów, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw z zakresu postępowań prowadzonych przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Niewątpliwie, jeżeli przepisy ustaw ustrojowych, czyli o utworzeniu organu nie określają w sposób bezpośredni danego organu jako organu administracji publicznej, koniecznym staje się uwzględnienie wielu kryteriów dla ustalenia jego statusu. Do takich kryteriów powinno należeć określenie, czy jest to organ państwowy, powołany do działania w imieniu i na rachunek państwa, a także przyporządkować określony w przepisach ustawy zakres działania takiego organu do danej sfery działalności państwa. W tym kontekście instytucja ta winna być uznawana za organ administracji publicznej nie tylko w znaczeniu funkcjonalnym, ale także ustrojowym.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że instytucja ta składa się z przedstawicieli środowiska naukowego, którzy cieszą się wysoką renomą jako przedstawiciele wszystkich dyscyplin naukowych i artystycznych w ramach obowiązującej klasyfikacji dziedzin

i dyscyplin¹¹³. Ten stan rzeczy jest bezpośrednio konsekwencją przyjętego trybu powoływania członków RDN. W skład tego organu wchodzi bowiem osoby, które jako przedstawiciele danej dyscypliny naukowej lub artystycznej, w pierwszej kolejności, zostały zgłoszone przez uprawnione do tego uczelnie, instytuty Polskiej Akademii Nauk, instytuty badawcze, instytuty międzynarodowe oraz Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, a następnie uzyskały największą liczbę głosów od osób posiadających stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora¹¹⁴. W konsekwencji uprawnione jest twierdzenie, że RDN jako eksperckie gremium naukowe jest w pełni predysponowana do dokonywania oceny spełnienia przesłanek warunkujących nadanie tytułu profesora przez osoby, które ubiegają się o ten awans naukowy, co wpisuje się w dyrektywę działania na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej.

Jak stanowi art. 235 ust. 1 p.s.w.n. Rada Doskonałości Naukowej działa przez swoje organy, którymi są przewodniczący, prezydium oraz zespoły działające w ramach dziedzin określonych przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w prawie dziedzin i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych. Z kolei, w skład prezydium wchodzi: przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego, sekretarz oraz przewodniczący poszczególnych zespołów. Szczegółowy zakres zadań organów RDN określają przepisy statutu tej instytucji. Jak stanowi natomiast § 8 ust. 1 pkt 3 tego statutu prezydium w sprawach prowadzonych przez RDN podejmuje rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących nadania tytułu profesora, zaś stosownie do § 9 ust. 5 lit. c tego aktu wewnętrznego Zespół w sprawach prowadzonych przez RDN wyraża opinie w sprawach dotyczących nadania tytułu profesora.

W konsekwencji podjęcie rozstrzygnięcia o wystąpieniu do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora albo o odmowie takiego wystąpienia pozostaje w kompetencji prezydium, które obligatoryjnie poprzedzone jest wyrażeniem przez zespół opinii w danej sprawie. Ponadto stosownie do § 4 ust. 10 statutu RDN prezydium przed podjęciem rozstrzygnięcia może zwrócić sprawę na posiedzenie zespołu, co – jak należy rozumieć – ma na celu jej ponowne przeanalizowanie i zaopiniowanie przez ten organ. W takim przypadku prezydium określa wiążące wytyczne dla zespołu odnośnie do dalszego

¹¹³ Klasyfikacja ta została określona w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w prawie dziedzin i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2202).

¹¹⁴ W wyborach do Rady Doskonałości Naukowej w kadencji na lata 2024-2027, jak wynika z protokołu komisji wyborczej, wzięło udział blisko 20 tysięcy osób uprawnionych do głosowania – posiadających stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora – i oddano blisko 45 tysięcy głosów na poszczególnych kandydatów do tego organu.

postępowania w sprawie. Przyjęte rozwiązania w statucie RDN, który jest aktem o charakterze prawa wewnętrznego, wprowadzają *sui generis* dodatkową instancję postępowania. Rozwiązania te należy ocenić jako sprzyjające merytorycznej ocenie spełnienia przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora warunków dotyczących nadania tego tytułu.

W przypadku skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, RDN, zgodnie z art. 228 ust. 3 p.s.w.n., powołuje 5 recenzentów, którym zleca wydanie opinii w zakresie spełnienia wymagań, o których mowa w art. 227 ust. 1 albo 2 tej ustawy. Procedurę ich powołania reguluje z kolei art. 240, uszczegółowiony przepisami statutu Rady Doskonałości Naukowej. Zgodnie z przytoczonym przepisem ustawy zespół, o którym mowa w art. 235 ust. 5 p.s.w.n., wskazuje kandydatów na recenzentów w liczbie stanowiącej co najmniej trzykrotność liczby recenzentów wyznaczanych przez RDN w danej sprawie. Z tak sporządzonej listy kandydatów na recenzentów ich kolejność ustalana jest w drodze losowania. Z kolei recenzenci są wyznaczani przez RDN według kolejności na tej liście. Wspomniany już statut RDN, jak stanowi art. 236 ust. 1 pkt 4 p.s.w.n., określa także szczegółowy tryb wyznaczania recenzentów. Tryb ten został określony w rozdziale trzecim przedmiotowego statutu. Zgodnie z tymi regulacjami zespół gromadzi informacje o kandydatach spełniających wymagania formalne w zakresie pełnienia funkcji recenzenta w sprawach prowadzonych przez RDN. Z kolei przewodniczący zespołu, po zasięgnięciu opinii członków zespołu reprezentujących właściwą dyscyplinę, ustala w danej sprawie listę kandydatów na recenzentów. Lista ta podlega przyjęciu w drodze głosowania przez wszystkich członków zespołu.

Przesłanki warunkujące możliwość pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora zostały określone w art. 229 p.s.w.n i dzielą się one na pozytywne oraz negatywne. Do pierwszej grupy zalicza się: posiadanie tytułu profesora w zakresie danej dziedziny lub co najmniej stopień doktora, jeżeli dana osoba przez co najmniej pięć lat jest zatrudniona w zagranicznej uczelni lub instytucji naukowej na stanowisku profesora, która to osoba ponadto przez okres co najmniej pięciu lat kierowała samodzielnie zespołem badawczym oraz posiada znaczący dorobek w zakresie danej dziedziny. Przesłanką negatywną jest natomiast dwukrotne niedochowanie terminu na sporządzenie recenzji w okresie ostatnich pięciu lat. K. Ślęzak zwraca przy tym uwagę, że przyjęte rozwiązanie

w przytoczonym przepisie jest niekonsekwentne i szkodliwe, gdyż od kandydata na recenzenta, który posiada tytuł profesora, nie wymaga się posiadania aktualnego dorobku¹¹⁵.

Omówienia wymaga także status recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora oraz charakter prawny sporządzanej przez niego opinii. Zdaniem Z. Kmiecika sytuację recenzenta w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora i tytułu profesora można pod pewnymi względami przyrównać do roli biegłego. W ocenie tego autora w świetle 190 ust. 3–6 oraz art. 229 ust. 1 pkt 1 i 2 p.s.w.n. recenzent nie tylko musi dysponować wiedzą specjalistyczną w danej dziedzinie, ale właściwość ta musi znajdować dodatkowo odzwierciedlenie w posiadanym stopniu bądź tytule, albo dorobku¹¹⁶.

Pomimo że przepisy prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, podobnie jak poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, nie stawiają recenzentowi wymagania bezstronności i niezależności, konieczność posiadania wskazanych przymiotów da się wywieść z art. 8 § 1 k.p.a. Gwarancji realizacji tych postulatów należałoby więc poszukiwać w instytucji wyłączenia biegłego, unormowanej w art. 84 § 2 w zw. z art. 24 k.p.a.¹¹⁷. Jednocześnie warto w tym miejscu przytoczyć tezy wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, które mimo tego, iż odnoszą się do uprzednio obowiązującego stanu prawnego, z powodzeniem można przełożyć na aktualnie postrzeganą funkcję recenzenta oraz charakter sporządzanej przez niego opinii. I tak NSA uznał, że postępowanie w sprawach stopni i tytułu naukowego jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a., z odrębnościami wynikającymi z przepisów procesowych, zamieszczonych w ustawie.

Jeśli recenzent powoływany w postępowaniu o nadanie stopnia lub tytułu naukowego pełni rolę eksperta i specjalisty, to błędny jest wniosek, że nie może być traktowany jako biegły w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Recenzja jest opinią specjalisty z danej dziedziny lub pokrewnej, którą zajmuje się kandydat do tytułu naukowego, i jako taka, niewątpliwie, musi podlegać wszechstronnej ocenie przy podejmowaniu uchwały¹¹⁸. Z kolei w nowszym wyroku ten sam sąd stwierdził, iż przepisy k.p.a. dotyczące biegłego, w tym art. 24 § 3 w zw. z art. 84 § 2 k.p.a.,

¹¹⁵ K. Ślebza, [w:] K. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 229, LEX el. 2025.

¹¹⁶ Z. Kmiecik, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, Państwo i Prawo 2021, nr 3, LEX el. 2025.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r. I OSK 1364/05.

nie mają zastosowania w postępowaniu o nadanie tytułu profesora¹¹⁹. Niewątpliwie recenzenci pełnią jedną z najistotniejszych ról w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora. Przyjęty w polskim systemie prawnym model awansów naukowych wiąże się z dokonywaniem eksperckiej oceny na każdym jego szczeblu – od postępowania w sprawie nadania stopnia doktora aż do postępowania w sprawie nadania tytułu profesora. To właśnie merytoryczna ocena, która dokonywana jest przez recenzentów, stanowi podstawowy materiał, który uwzględniany jest przez Radę Doskonałości Naukowej w ramach podejmowanych rozstrzygnięć.

Jednocześnie w materiałach publikacyjnych akcentuje się, że recenzja stanowi pewnego rodzaju oświadczenie wiedzy osoby, którą ją sporządziła. Jest ona zatem ekspertyzą w zakresie jakości osiągnięć przedłożonych do oceny w postępowaniu o awans naukowy. Jedynie bowiem taka ocena, ekspercko-jakościowa, może posłużyć RDN do podjęcia decyzji o tym, czy osiągnięcia danej osoby świadczą o wiedzy i umiejętności prowadzenia badań na odpowiednim poziomie, warunkującym nadanie tytułu profesora. Recenzja stanowi zatem tekst sprawozdawczo-krytyczny, albowiem omawia i ocenia osiągnięcia naukowe oraz aktywność badawczą. Stanowi ona podstawowy materiał dowodowy w procesie wydawania przez dany organ władczego i jednostronnego rozstrzygnięcia, jednakże obiektywnego co do istoty sprawy z uwagi na wyważenie wielu przesłanek i okoliczności warunkujących awans naukowy¹²⁰.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że osoba powołana do pełnienia funkcji recenzenta powinna mieć wiedzę oraz umiejętności, które umożliwią jej w sposób merytoryczny dokonanie jakościowej oceny przedłożonych osiągnięć naukowych albo artystycznych. Musi być to niewątpliwie specjalista z danego obszaru badawczego. Jak mogłoby się wydawać tego typu rozumienie funkcji recenzenta mogłoby wpisywać się w dyspozycję art. 84 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Jednakże pojmowanie recenzenta jako pełnoprawnego biegłego wydaje się błędne. Nie można bowiem tracić z pola widzenia okoliczności, iż opinia recenzenta sporządzona jest na zlecenie i dla RDN. Organ ten, jak już wspomniano, stanowi instytucję przedstawicielską środowiska naukowego, w skład której wchodzi uznani specjaliści z zakresu wszystkich dyscyplin naukowych oraz artystycznych. Recenzent nie dostarcza także wiedzy co do faktów, lecz wyraża subiektywną,

¹¹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2018 r. I OSK 92/17.

¹²⁰ B. Sitek, A. Woźniak, *Recenzent i recenzja w świetle prawa*, <https://forumakademickie.pl/sprawy-nauki/recenzent-i-recenzja-w-swietle-prawa/>, dostęp online: 24.02.2025 r.

choć umotywowaną ocenę spełnienia przesłanek warunkujących nadanie tytułu profesora przez osobę ubiegającą się o ten awans naukowy. Właściwsze byłoby zatem określenie recenzenta jako *quasi-biegłego*.

W konsekwencji zgodzić należy się z M. Sieniuc, że osoba ubiegająca się o tytuł profesora nie może polemizować z opinią sporządzoną przez recenzenta, tak jak z opinią biegłego w rozumieniu przyjętym na gruncie art. 84 § 2 k.p.a.¹²¹. Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że ktokolwiek poddaje się jakimkolwiek recenzjom musi się liczyć z tym, że może spotkać się również z recenzjami, których w najgłębszym przekonaniu nie będzie w stanie osobiście zaakceptować i z którymi nie może toczyć dyskusji w trakcie procedowanego postępowania¹²².

Sporządzone przez recenzentów opinie, wraz z dokumentacją wniosku złożonego przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora, stosownie do § 9 ust. 2 pkt 5 statutu RDN, stają się przedmiotem analizy zespołu, który w drodze głosowania wyraża opinię w przedmiocie wystąpienia do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora. Przedmiotowa opinia, podobnie jak w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych przez prezydium, podejmowana jest bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków danego organu RDN. Na podstawie tej opinii, a także również po zapoznaniu się ze zgromadzonymi aktami sprawy, prezydium, zgodnie z art. 228 ust. 5 p.s.w.n., w drodze decyzji administracyjnej, występuje do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora albo odmawia takiego wystąpienia. Tajność głosowań, którą wprowadzają przepisy statutu RDN, co stanowi utrwaloną praktykę i przyjęte rozwiązania w postępowaniach o awans naukowy¹²³, w istoty sposób wpływa na ograniczenie możliwości uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia w sposób odpowiadający wymogom art. 107 § 3 k.p.a. oraz powiązanej z nimi zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a.

¹²¹ M. Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, LEX el. 2025.

¹²² Por. np. wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r. I OSK 659/07, a także wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r. I OSK 123/07.

¹²³ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule uchwały, o których mowa w art. 14 ust. 2 i art. 18a ust. 11, były podejmowane w głosowaniu tajnym i zapadały bezwzględną większością oddanych głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby osób uprawnionych do głosowania. Wprawdzie przepisy p.s.w.n. nie regulują przedmiotowej materii, jednakże analiza uchwał podjętych przez senaty uczelni oraz radny naukowe instytutów Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych, jak i instytuty międzynarodowe na podstawie upoważnienia zawartego w art. 192 ust. 2 oraz art. 221 ust. 14 tej ustawy wskazuje na ugruntowanie przyjętego od dawna modelu podejmowanych rozstrzygnięć.

Sposób głosowania poszczególnych członków organów RDN nie jest znany nie tylko osobom ubiegającym się o nadanie tytułu profesora, ale także pomiędzy osobami głosującymi. Jak zauważył J. P. Tarno, problematyka tajności głosowań wiąże się z brakiem możliwości wyczerpującego uzasadnienia podejmowanych rozstrzygnięć¹²⁴. Kwestia ta budzić może jednak istotne kontrowersje, w szczególności wobec jednoznacznego wskazania w art. 228 ust. 5 p.s.w.n., że wystąpienie albo odmowa wystąpienia do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora następuje w drodze wydania decyzji administracyjnej. Powołanie się przez ustawodawcę *expressis verbis* na tę formę rozstrzygnięć, co jednak nie miało miejsca na gruncie przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, nakazuje stosowanie do podejmowanych uchwał¹²⁵ wprost art. 107 § 1 k.p.a., określającego elementy składowe decyzji administracyjnej, w tym pkt. 6 stanowiącego o obowiązku uzasadnienia faktycznego i prawnego podjętego rozstrzygnięcia, które stosownie do art. 107 § 3 k.p.a. powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Na trudności z dochowaniem wszystkich rygorów narzuconych przez przepisy k.p.a. przy sporządzaniu decyzji administracyjnych wydanych przez organy kolegialne zwrócił uwagę już w 1996 r. Sąd Najwyższy¹²⁶. Przedstawiciele doktryny akcentują z kolei, że tajność głosowania jest gwarancją wolności wyrażenia swojego stanowiska, z czego płynie wniosek, że wszelka kontrola zewnętrzna, także wykonywana przez sądy, musi ograniczać się do badania, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia podstawowych reguł postępowania¹²⁷.

Wypowiedzi przedstawicieli literatury przedmiotu warto jest uzupełnić o poglądy judykatury, która na przestrzeni lat doprowadziła do wypracowania przez sądy administracyjne następujących poglądów w zakresie uzasadniania rozstrzygnięć wydawanych w sprawach

¹²⁴ J. P. Tarno, *Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 6, s. 22 oraz J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki, a kontrola sądów administracyjnych w tych sprawach*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego*, Warszawa 2007, s. 164.

¹²⁵ Należy przyjąć, że stosowanie przez organy kolegialne nazwy „uchwała” dla aktów woli wyrażanych przez te organy, w tym dla aktów administracyjnych stanowi najczęściej stosowaną przez nie praktykę.

¹²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1996 r. III ARN 86/95.

¹²⁷ M. Dyl, *Decyzja administracyjna*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2020, s. 208. Podobnie P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015., s. 113–115.

awansów naukowych Wśród tych poglądów akcentuje się, że w sprawach o nadanie stopni naukowych sąd administracyjny sprawuje kontrolę jedynie w zakresie badania legalności decyzji, czyli – czy decyzja została wydana zgodnie z przepisami regulującymi tryb i zasady postępowania w tego rodzaju sprawach. Rolą sądu administracyjnego nie jest wkraczanie w merytoryczną ocenę dorobku naukowego dokonaną w toku postępowania w recenzjach, czy też przez organ¹²⁸. Jednocześnie podkreślono, że uzasadnienie decyzji powinno zawierać motywy przyjętego w sprawie stanowiska odnośnie do kryteriów wraz z ich wyjaśnieniem. Innymi słowy, uzasadnienie decyzji powinno odzwierciedlać tok rozumowania organu, który doprowadził do wydania rozstrzygnięcia. Uzasadnienie decyzji powinno umożliwiać kontrolę poprawności jej rozstrzygnięcia, w tym również przez sąd, który nie zastępuje organu w podaniu motywów uzasadnienia decyzji o oznaczonej treści. Zaznaczyć przy tym należy, że dowody zebrane w sprawie nie mogą zastępować uzasadnienia decyzji, gdyż są one tylko podstawą wydania rozstrzygnięcia¹²⁹. W tym kontekście sąd administracyjny podkreśla również, że uzasadnienie rozstrzygnięcia, mającego charakter decyzji administracyjnej, stanowi istotną gwarancję realizacji podstawowych zasad postępowania administracyjnego: zasady zaufania (art. 8 § 1 i 2 k.p.a.) i zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i 78 Konstytucji RP). Nie sposób przyjąć, że te zasady prawa mają w sprawach dotyczących nadania stopni naukowych i tytułu naukowego mniejsze znaczenie niż w innych sprawach załatwianych w postępowaniu administracyjnym. Trzeba dodać, że w sprawach o nadanie stopnia naukowego i tytułu naukowego wagę uzasadnienia rozstrzygnięcia, zawierającego wyczerpujące określenie jego motywów, podkreśla również to, że rozstrzygnięcia dotyczące tej materii mają w znaczącym stopniu charakter uznaniowy i że ich sądowa kontrola jest ograniczona, nie sięga bowiem aspektów merytorycznych¹³⁰. Kandydat ma bowiem prawo wiedzieć dlaczego organ rozstrzygający sprawę, uznaje za wiarygodne dane recenzje, a jednocześnie, z jakich przyczyn odmawia wiarygodności pozostałym¹³¹.

Analizowane zagadnienie dotyczące uzasadnień podejmowanych przez Radę Doskonałości Naukowej decyzji, o których mowa w art. 228 ust. 5 p.s.w.n., w szczególności tych o odmowie wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem o przedstawienie wnioskodawcy do tytułu profesora, w szczególności mając na uwadze wypowiedzi przedstawicieli doktryny oraz

¹²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2022 r. akt II SA/Wa 1382/21.

¹²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2022 r. II SA/Wa 1969/21.

¹³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2021 r. II SA/Wa 1963/21.

¹³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2021 r. II SA/Wa 840/20.

judykatury, prowadzi do konstatacji, że aktualnie obowiązujące przepisy nie uwzględniają charakteru i specyfiki postępowań w sprawie nadania tytułu profesora. Z. Kmieciak zwraca uwagę na konieczność rozważenia zmian przepisów k.p.a. poprzez wprowadzenie szczegółowych rozwiązań dotyczących sporządzania uzasadnień decyzji wydanych przez organy kolegialne¹³². Wypowiedź ta, ale także wspomniana analiza, skłania do refleksji, iż prawdopodobnie należałoby rozważyć wprowadzenie szczegółowych regulacji, dotyczących omawianej materii, w przepisach p.s.w.n, które z jednej strony zapewniałyby swobodę wyrażania eksperckich i naukowych poglądów w zakresie osiągnięć przedkładanych do oceny w postępowaniach o awans naukowy, a z drugiej strony umożliwiłyby zachowanie minimalnych standardów związanych z ujawnianiem motywów podejmowanych rozstrzygnięć i przekonywania co do ich słuszności osób ubiegających się o te awanse.

Stosownie do art. 228 ust. 8 p.s.w.n od decyzji, o której mowa w ust. 5 pkt 2, przysługuje, w terminie 3 miesięcy od dnia jej doręczenia, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przyjęta konstrukcja przedmiotowego przepisu wskazuje, że decyzja RDN o wystąpieniu do Prezydenta RP z wnioskiem o przedstawienie wnioskodawcy do tytułu profesora jest ostateczna i nie przysługuje od niego prawo wniesienia wspomnianego środka zaskarżenia. Przyjęte rozwiązanie zdaje się być w pełni uzasadnione w świetle art. 230 ust. 1 ps.w.n., który nakazuje RDN, w terminie 21 dni od dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 228 ust. 5 pkt 1, złożyć do Prezydenta RP wniosek o nadanie tytułu profesora. W postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy RDN zasięga opinii 2 recenzentów innych niż powołani zgodnie z art. 228 ust. 3 p.s.w.n, jednocześnie do ich powołania stosuje się przepisy art. 240 tej ustawy. Zasadne jest wyrażenie przy tym opinii, że rola i status recenzentów powoływanych w tej procedurze oraz charakter sporządzanych przez nich opinii, niezależnie od pewnych różnic zakresowych tych ekspertyz, jest tożsamy jak w przypadku postępowania w sprawie nadania tytułu profesora prowadzonego po raz pierwszy.

¹³² Z. Kmieciak, *Decyzja administracyjna organu kolegialnego*, Państwo i Prawo 2022, nr 2, s. 43-60. Podobnie A. Korzeniowska, *Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym*, Kraków 2002. Warto także zwrócić wagę na inne organy, które podejmują rozstrzygnięcia będące decyzjami administracyjnymi w sposób kolegialny. Za przykład posłużyć może Komisja Nadzoru Finansowego. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 640) Komisja w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych. Z kolei w ust. 5 tego artykułu wskazano, że do postępowania Komisji i przed Komisją stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W kontekście decyzji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego wyrazić można również daleko idące wątpliwości odnośnie do możliwości spełnienia w pełnym stopniu wymagań stawianych art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. wobec kolegialności procesu decyzyjnego, jak i pewnych ograniczeń związanych z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa lub informacji poufnych.

Analizowane przepisy, które normują przebieg postępowania w sprawie nadania tytułu profesora prowadzą do wniosku, że pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o ten awans naukowy jest w znacznym stopniu różna od pozycji strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zgodzić się należy z M. Sieniuc, iż pozycja ta wynika przede wszystkim ze szczególnej relacji dwóch zasad tego postępowania: zasady szczególnego znaczenia, czy też prymatu wiedzy eksperckiej, która niejako wypiera zasadę czynnego udziału strony charakterystyczną dla typowego postępowania administracyjnego¹³³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno rola recenzentów, jak i organu prowadzącego to postępowanie, którą przypisał im ustawodawca, związana jest z koniecznością dokonania merytorycznej weryfikacji spełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie tytułu profesora, która stanowi pewnego rodzaju kwalifikowaną ocenę o wysokim i szczególnym stopniu specjalizacji osób, które ją dokonują. Konsekwencją tego jest przyjęcie w przepisach p.s.w.n. rozwiązań, które ograniczają postępowanie dowodowe do wniosku o przeprowadzenie postępowania wraz z odpowiednią dokumentacją oraz sporządzonych przez recenzentów opinii. Determinuje to konieczność uznania, że osoba ubiegająca się o awans naukowy nie korzysta w pełni z praw strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a zasada czynnego udziału, wdrożona z art. 10 k.p.a. doznaje daleko idących ograniczeń.

Podobnie będzie z prawem rozporządzania złożonym wnioskiem przez tę osobę w kontekście woli jego cofnięcia. Nie ulega wątpliwości, że postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora jest postępowaniem wnioskowym, które nie może być prowadzone z urzędu, zaś wnioskodawca jest jedyną stroną tego postępowania. Tego typu okoliczności, związane z brakiem woli kontynuowania postępowania ze strony wnioskodawcy, wyrażający się w złożonym oświadczeniu o cofnięciu wniosku, na gruncie ogólnej procedury administracyjnej powodują obiektywną bezprzedmiotowość jego prowadzenia, a zatem aktualizują obowiązek wydania decyzji, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a. Jednakże należy przyjąć, iż specyfika tego postępowania, a w szczególności sankcja administracyjna uregulowana w art. 228 ust. 10 p.s.w.n., zgodnie z którą osoba ubiegająca się o tytuł profesora może wystąpić z ponownym wnioskiem¹³⁴ o wszczęcie postępowania w sprawie jego nadania

¹³³ M. Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, LEX el. 2025.

¹³⁴ Pojęcie „z ponownym wnioskiem” należy przy tym rozumieć jako jakikolwiek wniosek, niezależnie od wskazanej w nim dziedziny lub dyscypliny. W konsekwencji ostateczna decyzja odmawiająca wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu profesora, nawet gdy jest motywowana nie tylko negatywną oceną osiągnięć wnioskodawcy, co niewłaściwym wskazaniem dziedziny lub dyscypliny, skutkuje pięcioletnim okresem karencji co do możliwości ponownego ubiegania się o ten awans naukowy.

po upływie co najmniej 5 lat w przypadku ostatecznego postanowienia, o którym mowa w art. 228 ust. 2 p.s.w.n, albo ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 228 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n., zmienia sytuację podmiotową wnioskodawcy w momencie sporządzenia przez recenzentów opinii. Na tym etapie postępowania wnioskodawca traci możliwość wyłącznego dysponowania złożonym przez siebie wnioskiem, a wspomniane oświadczenie winno podlegać rozpatrzeniu w świetle art. 105 § 2 k.p.a. i obowiązującej w nim klauzuli „interesu społecznego”. Prowadzi to do wniosku, że umorzenie postępowania na wspomnianym etapie, kiedy osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora może przewidywać jego rezultat – opinie recenzentów, niezależnie od prawa wglądu strony w akta sprawy, są publiczne dostępne w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie POLon – może być pochytywane jako próba uniknięcia przedmiotowej sankcji, a zatem naruszać klauzulę „interesu społecznego”, rozumianej także jako polityka naukowa Państwa¹³⁵.

Reasumując, omawiane postępowanie jest niewątpliwie szczególnego rodzaju postępowaniem administracyjnym, z uwagi na specyficzne rozwiązania, w głównej mierze kładące nacisk na ekspercką oceną kwalifikacyjną umiejętności i wiedzy wnioskodawcy, które wynikają z przepisów p.s.w.n., a które to przepisy mają pierwszeństwo przed regulacjami k.p.a. Tym samym wiele przepisów i instytucji przewidzianych w k.p.a. staje się całkowicie bezprzedmiotowych w procedowaniu postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, bądź też wymaga daleko idących modyfikacji. Uprawnione jest także stwierdzenie, iż pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora jest znacznie słabsza pod względem procesowym, od pozycji strony w typowym ogólnym postępowaniu administracyjnym.

1.4 Kwalifikacje do tytułu naukowego profesora

Rozpatrując zagadnienie dotyczące uznania publicznego prawa podmiotowego do tytułu naukowego profesora nie sposób jest abstrahować od szczegółowej analizy kwalifikacji, jakimi osoba ta musi się wykazać, aby awans ten uzyskać. Zakres tych

¹³⁵ W dyskursie naukowym występuje spór odnośnie do kwalifikacji prawnej, w której powinno nastąpić rozpoznanie i rozpatrzenie podania osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego cofającej wniosek o nadanie tego stopnia. Zob. M. Sieniuc, *Cofnięcie wniosku w sprawie nadania stopnia naukowego a klauzula interesu społecznego w świetle ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, nr 6, s. 75. Odmiennie P. Pokorny, *Problematyka zakończenia przewodu doktorskiego bez nadania stopnia*, [w:] J. P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, *Specyfika postępowań administracyjnych z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, Lublin 2016, s. 107-108.

kwalifikacji, co wykazała analiza ewolucji regulacji dotyczących tytułu naukowego profesora, uległa nie aż tak istotnym zmianom na przestrzeni lat. W czasie obowiązywania ustaw z lat 1920-1989 dla nominacji na profesora zwyczajnego konieczne było odpowiednie powiększenie, jak i wydatne powiększenie dorobku naukowego, czy też uzyskanie poważnego dorobku w trakcie profesury nadzwyczajnej. Niezależnie od motywów, którym podporządkowywano nominacje profesorskie w tamtych latach, warunki ich uzyskania wiązały się z oceną dorobku naukowego o charakterze merytorycznym, dla której dokonania niezbędne były opinie lub stanowiska osób, czy też instytucji, które same legitymowały się odpowiednimi kwalifikacjami. Przy dokonywaniu przedmiotowej oceny nie decydowały kryteria ilościowe, co mogłoby wynikać z literalnego brzmienia przytoczonych warunków, lecz przede wszystkim jakościowe.

Zmiany w zakresie ubiegania się o nadanie tytułu profesora zaobserwować można wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych. Jest to niewątpliwie wynikiem przemian ustrojowych, które miały miejsce od roku 1989 i które w sposób naturalny objęły także funkcjonowanie oraz ustrój szeroko rozumianego szkolnictwa wyższego i nauki. Zmieniły się zatem motywy uzyskiwania tego tytułu. Jednakże same przesłanki warunkujące nadanie tytułu profesora pozostawały zbliżone. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych tytuł naukowy mógł być nadany osobie, która uzyskała stopień doktora habilitowanego i od chwili uznania tego stopnia wydanie powiększyła swój dorobek naukowy oraz posiadała poważne osiągnięcia dydaktyczne. Pojęcie „wydatnego powiększenia dorobku naukowego” w ujęciu literalnym należało rozumieć jako „pokaźne i znaczące”¹³⁶ jego powiększenie. Pojęcie to odwoływało się zatem zarówno do rozmiarów tego dorobku, jak i roli, jaką odgrywał on w środowisku naukowym. Kryteria te musiały być przy tym spełnione względem dorobku powstałego po uzyskaniu stopnia doktora habilitowanego.

Kolejne rozwiązania w omawianej materii, nieco dalej idące, wprowadziła ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Najszersze zmiany w tym akcie prawnym wprowadzono wraz z jego nowelizacją z 2011 r.¹³⁷. Na gruncie tej ustawy tytuł profesora mógł być nadany osobie, która uzyskała

¹³⁶ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wydatnie>, dostęp online: 26.02.2025 r.

¹³⁷ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. nr 84 poz. 455).

stopień doktora habilitowanego lub osobie, która nabyła uprawnienia równoważne z uprawnieniami doktora habilitowanego na podstawie art. 21a, oraz:

- 1) posiadała osiągnięcia naukowe znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym;
- 2) posiadała doświadczenie w kierowaniu zespołami badawczymi realizującymi projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbyła staże naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła prace naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych;
- 3) posiadała osiągnięcia w opiece naukowej - uczestniczyła co najmniej:
 - a) raz w charakterze promotora w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia oraz
 - b) raz w charakterze promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia lub uczestniczy w charakterze promotora w otwartym przewodzie doktorskim, oraz
 - c) dwa razy w charakterze recenzenta w przewodzie doktorskim lub w przewodzie habilitacyjnym lub w postępowaniu habilitacyjnym¹³⁸.

W ustawie tej pojęcie „dorobku naukowego” zostało zastąpione pojęciem „osiągnięć naukowych”, przy czym utrzymano wymóg ich uzyskania po otrzymaniu stopnia doktora habilitowanego¹³⁹. Projektodawca nie wyjaśnił przy tym celu zastosowania przedmiotowej zmiany pojęciowej. Zasadne może być wyrażenie opinii, że była ona podyktowana intencją – nie mającą co prawda bezpośredniej podstawy w dotychczasowej praktyce – zmiany paradygmatu oceny omawianej przesłanki. Pojęcie „dorobku” rozumiane być powinno bowiem

¹³⁸ Pomimo zastosowania przez ustawodawcę spójnika „oraz” pomiędzy poszczególnymi literami pkt. 3 w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, sądy administracyjne zastosowały funkcjonalną wykładnię przesłanki dotyczącej posiadania osiągnięć w opiece naukowej. I tak NSA w wyroku z dnia 11 maja 2021 r. III OSK 3835/21 stwierdził, że przesłankę zawartą w art. 26 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki należy interpretować w taki sposób, że jest ona spełniona również w przypadku, gdy kandydat uczestniczył w charakterze promotora w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia. Jednocześnie nie zwalniałoby to kandydata z obowiązku wykazania, że spełnił on warunek przewidziany w art. 26 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy, a więc był promotorem także w innym, zakończonym nadaniem stopnia naukowego doktora, przewodzie. Podobnie wcześniej uznał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 września 2020 r. II SA/Wa 1031/20, wskazując, iż sprawowanie funkcji promotora w kilku pomyślnie zakończonych przewodach doktorskich skutecznie zastępuje brak sprawowania funkcji promotora w jednym otwartym przewodzie doktorskim.

¹³⁹ Wymóg ten wynika także pośrednio z przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2018 r. poz. 261).

jako ogół dzieł stworzonych przez uczonego¹⁴⁰. W konsekwencji dotychczasowe kryterium, polegające na wydatnym powiększeniu dorobku naukowego, mogło być traktowane przede wszystkim jako jego znacznie zwiększenie co do ilości. Z kolei pojęcie „osiągnięcia” ma znaczenie o charakterze aksjologicznym, wskazującym na uzyskanie czegoś znaczącego, dojście do pewnego momentu w rozwoju¹⁴¹. Jednocześnie w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki ustawodawca posłużył się odesłaniem do wymagań stawianych w postępowaniu habilitacyjnym. Wymagania te określał art. 16 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym warunkiem nadania tego stopnia było posiadanie osiągnięć naukowych stanowiących znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej. Tym samym od kandydata do tytułu profesora oczekiwano dorobku – zarówno co do ilości, jak i jakości – wybijającego się ponad pewną przyjętą średnią, jako wystarczająca dla uzyskania stopnia doktora habilitowanego.

Kontrowersje wzbudzać mogły natomiast przesłanki związane z tzw. aktywnością naukową oraz osiągnięciami w opiece naukowej. W art. 26 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy sprecyzowano, na czym polegają osiągnięcia dydaktyczne w kształceniu kadry naukowej, określone jako "osiągnięcia w opiece naukowej".

Z kolei wymagania dotyczące posiadania doświadczenia w kierowaniu zespołami badawczymi, ale nie wszystkimi, lecz jedynie realizującymi projekty finansowane w drodze konkursów krajowych i zagranicznych lub odbycia staży naukowych lub prowadzenia prac naukowych w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, stanowiły pewne *novum* w dotychczasowej procedurze ubiegania się o tytuł profesora. Podkreślenia wymaga, że w uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2011 r. nie było bezpośrednich argumentów na rzecz wprowadzenia takich wymagań, choć już samo ich sformułowanie mogło rodzić niemało wątpliwości natury zarówno formalnej, jak i merytorycznej. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, nie było jasne zarówno to, dlaczego doświadczenie w kierowaniu zespołami badawczymi oraz prowadzenie prac naukowych w instytucjach naukowych potraktowano jako kategorię odrębną od osiągnięć naukowych, jak i czy ustawodawca wprowadził różne kategorie pojęcia „kierowanie”¹⁴², mając na uwadze art. 21a ust. 1 i art. 27 ust. 5 tej ustawy, a wreszcie co należało rozumieć przez pojęcie "instytucje naukowe".

¹⁴⁰ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/dorobek;2453561.html>, dostęp online: 25.02.2025 r.

¹⁴¹ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/osi%C4%85gni%C4%99cie.html>, dostęp online: 25.02.2025 r.

¹⁴² W kwestii tej wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2022 r. III OSK 6168/21, uznając, iż doświadczenie w kierowaniu zespołem badawczym nie może zostać uzyskane wbrew warunkom grantu oraz

Z kolei w zakresie merytorycznym akcentowano, że ograniczenie zespołów badawczych, w kierowaniu którymi powinien wykazać się kandydat do tytułu, do realizujących projekty finansowane w drodze konkursów - przy uznaniu posiadania takiego doświadczenia za konieczną przesłankę nadania tytułu - nie miało racjonalnych przesłanek, podobnie jak bezwzględny wymóg odbycia przez osobę posiadającą już stopień naukowy doktora habilitowanego lub równoważny co najmniej dwóch staży naukowych w zagranicznych instytucjach naukowych, niezależnie od instytucji krajowych¹⁴³. Dodać należy, że część z poruszonych w doktrynie wątpliwości została rozwiązana wraz z nowelizacją tych przepisów, wprowadzoną ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁴.

Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że spełnione wszystkich przesłanek warunkujących uzyskanie tytułu profesora, określonych w art. 26 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, powinno nastąpić kumulatywnie. Twierdzenie to potwierdził NSA, który jednoznacznie uznał, że osoba ubiegająca się o nadanie tytułu naukowego profesora musi wprawdzie spełniać jedno z trzech wymagań określonych w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, ale musi jednocześnie posiadać osiągnięcia naukowe znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym oraz osiągnięcia w opiece naukowej, przejawiające się w uczestniczeniu co najmniej: raz w charakterze promotora w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia oraz raz w charakterze promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia lub uczestniczyć w charakterze promotora w otwartym przewodzie doktorskim oraz dwa razy w charakterze recenzenta w przewodzie doktorskim lub w przewodzie habilitacyjnym lub w postępowaniu habilitacyjnym¹⁴⁵.

z pominięciem pełnienia funkcji kierownika tego zespołu. Na przeszkodzie powyższej interpretacji nie stoi także art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki odwołujący się do kierowania "samodzielnymi" zespołami badawczymi. Kierowanie samodzielnie zespołami badawczymi oznacza pełnienie funkcji jedyne go kierownika zespołu, podczas gdy uzyskanie doświadczenia w kierowaniu zespołami badawczymi może nastąpić także wówczas, gdy zespół badawczy jest wspólnie zarządzany przez kilka osób występujących łącznie w roli kierownika. Brak jest natomiast podstaw do przyjęcia, że z art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki wynika podział roli na "kierownika w sensie prawnym" oraz "faktycznego kierownika" zespołu.

¹⁴³ H. Izdebski, [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2015, art. 26, LEX el. 2025.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1198.

¹⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2023 r. III OSK 2688/21.

Prace nad kolejną ustawą, która obowiązuje do dziś, rozpoczęto już *de facto* w 2016 r. Z końcem tego roku ogłoszono konkurs na opracowanie projektów założeń nowego aktu prawnego, w tym w zakresie dotyczącym awansów naukowych, a zatem i tytułu profesora. Ostatecznie wyłoniono trzy zespoły, które w przygotowanych projektach w mniejszym lub większym stopniu odnosiły się również do zagadnienia uzyskania tytułu profesora¹⁴⁶. Ostatecznie 1 października 2018 r. weszła w życie p.s.w.n., która jak się okazało, w niskim stopniu czerpała z założeń projektów przygotowanych przez wspomniane zespoły.

Przepisy normujące awanse naukowe ponownie zostały ujęte w regulacjach dotyczących prawa o szkolnictwie wyższym. Aktualne obowiązujące warunki dotyczące nadania tytułu profesora zostały określone w art. 27 ust. 1 p.s.w.n. Zgodnie z tym przepisem tytuł profesora może być nadany osobie, która:

- 1) posiada stopień naukowy doktora habilitowanego oraz:
 - a) wybitne osiągnięcia naukowe krajowe lub zagraniczne,
 - b) uczestniczyła w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbyła staże naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła badania naukowe lub prace rozwojowe w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych,
- 2) posiada stopień doktora habilitowanego w zakresie sztuki oraz wybitne osiągnięcia artystyczne

- a także spełnia wymaganie, o którym mowa w art. 20 ust. 1 pkt 5.

Z zestawienia art. 227 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki można dopatrzeć się różnic, względem dotychczasowych wymagań stawianych kandydatom do tytułu profesora, które polegają w szczególności na:

- 1) zastąpieniu pojęcia „osiągnięcia naukowe znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym”, które odbiegało od utrwalonego przez lata standardu, określeniem bardziej typowym „wybitne osiągnięcia naukowe”;

¹⁴⁶ Zespoły te tworzyli: H. Izdebski (kierownik projektu), A. Świergiel, P. Chmielnicki, P. Ruszkowski, W. Misiąg, A. Kiebała, J. Zieliński; M. Kwiek (kierownik): D. Antonowicz, J. Brdulak, M. Hulicka, T. Jędrzejewski, R. Kowalski, E. Kulczycki, K. Szadkowski, A. Szot, J. Wolszczak-Derlacz; oraz A. Radwan (kierownik), Ł. Czebotar, J. Fazłagić, J. Zawila-Niedźwiecki, I. Książek, L. Stypułowski, J. Uchańska, J. Sokołowski.

- 2) odejścia od wymogu uzyskania osiągnięć po nadaniu stopnia doktora habilitowanego;
- 3) rezygnacji z konieczności kierowniczego udziału w zespołach badawczych realizujących odpowiednie projekty badawcze;
- 4) odstąpieniu od wymogu posiadania osiągnięć w opiece naukowej;
- 5) powiązaniu tytułu profesora z pełnieniem funkcji publicznej, a w konsekwencji niewykonywaniem w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów¹⁴⁷ pracy, niepełnieniem w nich służby ani niewspółpracowaniem z tymi organami.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że aktualnie obowiązujące przesłanki nadania tytułu profesora stały się bardziej uznaniowe¹⁴⁸. Jak można sądzić twierdzenie to odnosi się do drugiego ze wskazanych warunków, dotyczącego posiadania wybitnych osiągnięć naukowych krajowych lub zagranicznych. Zasadne wydaje się jednak wyrażenie opinii, że ustawodawca postanowił powrócić do utrwalonych przez kilkadziesiąt lat standardów pojęciowych, a zatem w pewnym sensie zastanęgo paradygmatu podejścia do oceny dorobku naukowo-badawczego osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora. Nie ulega natomiast wątpliwości, że z literalnego brzmienia art. 227 ust. 1 pkt 1 lit. a p.s.w.n wynika, że osiągnięcia – a zatem więcej, niż jedno osiągnięcie – wskazane w tym przepisie muszą być naukowe; wybitne, krajowe lub zagraniczne. Zastosowany spójnik „lub” oznacza przy tym tzw. alternatywę zwykłą. W konsekwencji mogą być to wybitne osiągnięcia wyłącznie krajowe albo wybitne osiągnięcia wyłącznie zagraniczne, albo jedno i drugie.

Przyjęte rozwiązanie jest uzasadnione przede wszystkim znacznym zróżnicowaniem dziedzin nauki i dyscyplin naukowych, a nawet – ściślej rzecz ujmując – różnorodnością obszarów badawczych w ramach tych dyscyplin. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że np. prowadzenie badań naukowych w dyscyplinie nauki prawne w obszarze właściwym dla polskiego prawa, nie dla realnych możliwości ich umiędzynarodowienia. Kwestia ta dotyczy oczywiście także innych dyscyplin naukowych, spośród których wymienić można chociażby: historię czy kulturoznawstwo. Nie wyklucza to natomiast ich znaczenia dla nauki, która wszak

¹⁴⁸ K. Ślebzak, [w:] K. Baran (red.) *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 227, LEX el. 2025.

nie może do końca być oderwana od kontekstu polskiego ustawodawstwa, czy też przede wszystkim wolności w zakresie badań naukowych, o której mowa w art. 73 Konstytucji RP¹⁴⁹.

Jednocześnie jak słusznie wskazuje K. Ślebzak, w ustawie nie konkretyzuje się, kiedy osiągnięcie naukowe może być uznane za wybitne, podnosząc, że definicja pojęcia „wybitność” występowała w przepisach rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12 grudnia 2016 r. w sprawie przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym i uczelniom, w których – zgodnie z ich statutami – nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2154)¹⁵⁰. Jednakże potencjalna próba definiowania pojęcia „wybitności” poprzez odesłanie do przepisów dotyczących oceny jakości działalności naukowej danych podmiotów i jednostek nie może być uznana za trafną. Pojęcie to powszechnie rozumiane jest jako „wybijający się ponad przeciętność” oraz „znaczący co do rozmiaru i natężenia”¹⁵¹. Wpisuje się ono zatem w znany z dotychczasowego ustawodawstwa, z zastrzeżeniem ustawy z 2003 r., paradygmat merytorycznej oceny dorobku naukowego, w szczególności z uwzględnieniem aktualnego stanu badań w danym obszarze nauki, mniej – ale także – jego liczebności. Rację mają przy tym P. Pokorny i P. Waszkiewicz, że ocena spełnienia kryterium wybitności osiągnięć krajowych lub zagranicznych została pozostawiona recenzentom, a przede wszystkim Radzie Doskonałości Naukowej¹⁵². Słusznie akcentuje w tym kontekście R. Adamus, iż ocena jakości dorobku naukowego kandydata do tytułu profesora to sfera sztuki, a nie statystyki¹⁵³. Z tego też względu zapewne wydawanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 228 ust. 5 p.s.w.n. wymyka się z zasady prawdy obiektywnej w rozumieniu, jakim nadają tej zasadzie przepisy k.p.a.

Należy także zwrócić uwagę na brak określenia przez ustawodawcę, co można uznać za osiągnięcia naukowe w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora. W tym aspekcie należy jednak uwzględniać systemowy charakter regulacji dotyczących awansów naukowych. W konsekwencji za osiągnięcia takie uznawać można będzie taki sam dorobek naukowy jak w przypadku postępowania w sprawie nadania stopnia doktora, postępowania w sprawie

¹⁴⁹ Odpowiednio także art. 13 zdanie drugie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202/389 z 7 czerwca 2016 r.) oraz art. 2 Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 115 z 9 maja 2008 r.).

¹⁵⁰ K. Ślebzak, [w:] K. Baran (red.) *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 227, LEX el. 2025.

¹⁵¹ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/wybitny;2538569.html>, dostęp online: 25 luty 2025 r.

¹⁵² P. Pokorny, P. Waszkiewicz, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 756.

¹⁵³ R. Adamus, *Wolność wyboru rodzaju działalności naukowej a przesłanki ustawowe uzyskania tytułu naukowego profesora*, Roczniki Administracji i Prawa 2022, nr 2, s. 125-134.

nadania stopnia doktora habilitowanego, czy też dorobek możliwy do wykazania w ramach ewaluacji jakości działalności naukowej¹⁵⁴. Zasadne może być przy tym wyrażenie opinii, że brak określenia przez ustawodawcę zakresu przedmiotowego osiągnięć naukowych jest zabiegiem intencjonalnym, którego *ratio legis* można doszukiwać się w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości i postępujących zmianach społecznych, gospodarczych, czy też technologicznych. W tym kontekście wyliczenie rodzajów osiągnięć w art. 227 ust. 3 p.s.w.n. ma charakter przykładowy.

Warto w tym miejscu wskazać, że dotychczas w postępowaniach w sprawie nadania tytułu profesora, prowadzonych na podstawie aktualnie obowiązującego aktu prawnego, sporządzono ponad 15 tysięcy opinii przez recenzentów¹⁵⁵. Analiza treści wielu z nich daje podstawy do przedstawienia wniosku, że recenzenci reprezentujący poszczególne dyscypliny nauki w różny sposób rozumieją pojęcie „wybitności osiągnięć”. Istotne rozbieżności wśród recenzentów tym zakresie pojawiają się również w przypadku osób reprezentujących tę samą dyscyplinę naukową, w tym nauki prawne. Z wielu tych opinii wyłaniają się jednak pewne wspólne elementy, które zdają się być brane pod uwagę przez recenzentów, a przynajmniej przez większość z nich. Należą do nich m.in. uznanie, że:

- 1) wobec niedookreślenia przez ustawodawcę desygnatów pojęcia „wybitnych osiągnięć” do oceny należy podchodzić *ad casum*;
- 2) osiągnięcia wpisujące się w spełnienie omawianego kryterium mogą pozostawać w sferze teorii nauki lub praktyki, a zatem także stanowić ich odpowiednią kompilację;
- 3) osiągnięcia te powinny dotyczyć tematyki nowej lub na nowo ujętej, a także istotnej społecznie;
- 4) osiągnięcia powinny wykazywać wysoki, ponadprzeciętny poziom możliwości dostrzegania i oceny zjawisk, posiadania umiejętności ich syntetycznego ujęcia, wyciągania oryginalnych wniosków, a także pewnego rodzaju odwagi naukowej.

Kolejna z przesłanek nadania tytułu profesora, wyrażona w art. 227 ust. 1 pkt 2 lit. b p.s.w.n., którą można określić szeroko rozumianym mianem aktywności naukowej, została określona w sposób alternatywny. Oznacza to, że osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora zobowiązana jest spełnić co najmniej jedną z tych alternatyw. Pierwszą z nich jest

¹⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 661).

¹⁵⁵ Dane pochodzące z Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POLon, dostęp online: 25 luty 2026 r.

uczestniczenie w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych. Przesłanka ta może być spełniona poprzez udział w co najmniej dwóch zespołach badawczych. Projekty, które mają być realizowane przez te zespoły, mogą być finansowe wyłącznie w drodze konkursów krajowych albo wyłącznie w drodze konkursów zagranicznych, albo też w jeden i drugi sposób.

Drugą alternatywę stanowi odbycie staży naukowych – nie mogą być to zatem staże o charakterze dydaktycznym – w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych. Z literalnego brzmienia tego warunku wynikać może, że musi być to więcej niż jeden staż naukowy, w tym co najmniej dwa z nich odbyte w zagranicznych instytucjach naukowych. Praktyka zdaje się jednak wskazywać na bardziej funkcjonalne interpretowanie tej alternatywy poprzez uznawanie jej spełnienia, gdy osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora odbyła co najmniej dwa staże naukowe, w tym co najmniej jeden w zagranicznej instytucji naukowej.

Podobnie jak odbycie staży naukowych interpretowana będzie trzecia alternatywa, z uwagi na zbliżone jej ujęcie treściowe, dotycząca prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych. Spełnienie przedmiotowego wymogu, w odróżnieniu od uprzednio omawianego, nie ma charakteru ocenego i wartościującego w tym sensie, że irrelevantne prawnie pozostają takie okoliczności jak: w jakich konkretnie instytucjach naukowych kandydat do tytułu profesora odbył staże naukowe; w jakim zespole badawczym uczestniczył; jakie projekty realizował zespół badawczy; jaki był rezultat odbytego stażu naukowego, etc.

Przeprowadzona analiza przepisów, które regulowały i regulują materialnoprawne warunki nadania tytułu naukowego profesora, jak i również pozycji podmiotowej osoby ubiegającej się o ten awans naukowy, prowadzi do następujących wniosków. Nadanie tytułu profesora od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości – niezależnie od motywacji społecznych lub politycznych jego przyznawania – wiąże się z koniecznością posiadania szczególnej wiedzy i umiejętności w określonym obszarze o znaczeniu krajowym lub zagranicznym. Nadanie tytułu profesora powinno następować w stosunku do osób, które legitymują się w przedmiotowym zakresie najwyższymi kwalifikacjami, potwierdzonymi poprzez osiągnięcia naukowe, czyli w pełni weryfikowanymi rezultatami działalności naukowo-badawczej. Zgodzić się należy zatem z M. Sieniuc, iż tytuł profesora jest uprawnieniem o charakterze osobistym, stanowiącym *de facto* dożywotni certyfikat potwierdzający wiedzę danej osoby, w oparciu o który może ona prowadzić badania naukowe, mające nierzadko znaczenie dla życia, zdrowia czy bezpieczeństwa państwa, a także jego

rozwoju¹⁵⁶. Dodać warto, że potwierdzenie uzyskania przedmiotowych kwalifikacji wiąże się z obowiązkiem zatrudnienia przez uczelnię osoby, która je posiada, na stanowisku profesora (art. 116 ust. 3 p.s.w.n.). Zgodzić należy się zatem, że w tytule profesora upatrywać można dobra osobistego, wywołującego skutki *pro foro externo* w sferze publicznej i prawnopracowniczej¹⁵⁷.

Tego typu definiowanie tytułu naukowego profesora determinuje uznanie, że ocena spełnienia przesłanek warunkujących jego nadanie musi być dokonywana przez osoby i instytucje, które same legitymują się kompetencjami wynikającymi z jego posiadania. W konsekwencji ocena ta wiąże się z ekspercką i merytoryczną oceną, w której uczestniczą recenzenci, a która dokonywana jest obecnie przez RDN. Ocena ta wyrażana jest zgodnie z art. 227 ust. 5 p.s.w.n. w drodze wydania decyzji administracyjnej. Jest to zarazem rozstrzygnięcie mające przymiot dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem dokumenty urzędowe sporządzone w formie przewidzianej przepisami prawa przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

Jak wskazuje się w doktrynie procesowego prawa administracyjnego, k.p.a. przyjmuje domniemanie zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie takim stwierdzone, poświadczony i zaświadczone przez upoważniony podmiot, który wystawił dokument oraz domniemanie prawdziwości treści w nim zawartych¹⁵⁸. To z kolei prowadzi do wniosku, że Prezydent RP, który stosownie do art. 177 ust. 4 p.s.w.n. nadaje tytuł profesora, nie przeprowadza w drugiej fazie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora postępowania dowodowego, gdyż opiera się na decyzji administracyjnej wydanej przez RDN, który to akt administracyjny potwierdza prawidłowość i prawdziwość spełnienia przez daną osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora przesłanek warunkujących jego nadanie. Domniemanie, które przysługuje rozstrzygnięciu wydanemu przez RDN powoduje, że do czasu jego wyeliminowania z obrotu prawnego w formie przewidzianej przepisami prawa, Prezydent RP nie ma prawnych, jak i faktycznych możliwości kwestionowania spełnienia materialnoprawnych warunków przez osobę, której dotyczy wnioski. Daje to podstawy do stwierdzenia, że osoba ubiegająca się tytuł profesora, do czasu wydania przez RDN decyzji

¹⁵⁶ M. Sieniuc, *Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego*, LEX el. 2025.

¹⁵⁷ J. Pruszyński, *Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego*, Warszawa 1983, s. 78.

¹⁵⁸ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 76, LEX el. 2025.

administracyjnej, o której mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., tj. o wystąpieniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora, ma interes prawny, zaś wraz z wydaniem tego rozstrzygnięcia interes ten staje się publicznym prawem podmiotowym i aktualizuje po stronie tej osoby roszczenie w stosunku do Prezydenta RP o jego nadanie. Wniosek ten potwierdza także brak odpowiednich regulacji w przepisach p.s.w.n., które wskazywałyby na możliwość przeprowadzania przez głowę państwa dodatkowego, czy też uzupełniającego postępowania dowodowego. Za takowe nie można z pewnością uznać art. 240 ust. 3 p.s.w.n., gdyż czynności w nim przewidziane, związane z zasięgnięciem opinii komisji do spraw etyki w nauce Polskiej Akademii Nauk, w przypadku powzięcia przez Prezydenta RP wiadomości o możliwości naruszenia praw autorskich przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora, mogą prowadzić wyłącznie do wzruszenia w trybie nadzwyczajnym decyzji administracyjnej wydanej przez RDN. Regulacja ta nie stwarza zatem po stronie Prezydenta RP możliwości dokonania odmiennej oceny wnioskodawcy, lecz służy jedynie ponownej weryfikacji tych kwalifikacji, która dokonywana jest także przez RDN.

Rozdział II

Pozycja i rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora

2.1 Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji RP

Chcąc przeprowadzić analizę w przedmiocie pozycji oraz roli, jaką Prezydent RP odgrywa w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, niewątpliwie należy czynić to z perspektywy administracyjnoprawnej. Podejście to jest w pełni uzasadnione uznaniem przedmiotowego postępowania jako szczególnego postępowania administracyjnego. Jednakże rozważanie w tej materii należy zacząć od ogólnej pozycji ustrojowej głowy państwa, w tym także w ujęciu historycznym, przy czym w sposób syntetyczny z uwagi na zakres postawionego problemu badawczego. Z tego też względu należy pominąć tzw. małe Konstytucje.

Polska prezydentura, jeżeli mielibyśmy szukać pewnej tradycji, która przyświecała twórcom rozwiązań prawnych kształtujących ową prezydenturę i tradycji, z której możemy również obecnie próbować korzystać, związana jest z elementem łączącym poszczególnych prezydentów, a który dotyczy formowania tej instytucji na potrzeby polityczne. Szerokie uprawnienia Prezydenta RP w warunkach ustroju republikańsko-demokratycznego, ale także monarchiczno-demokratycznego są – rzecz można – ewenementem¹⁵⁹.

Mówiąc o pozycji ustrojowej Prezydenta RP, wypada zacząć formalnie od roku 1921, kiedy to uchwalona została ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁰. W tym akcie prawnym Prezydent Rzeczypospolitej nie miał w ogóle uprawnień rozumianych jako wydawanie jednostkowych i jednoosobowych aktów urzędowych będących w wyłącznej właściwości głowy państwa. Jak wskazał ówczesny komentator ustrojów prawno-politycznych S. Starzyński, regułą nie znającą wyjątku jest, że każdy akt rządowy głowy państwa, czy jest nią monarcha konstytucyjny, czy Prezydent Rzeczypospolitej, wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty, tzw. współpodpisu odpowiedzialnego ministra¹⁶¹. Ówczesne rozwiązania prawne wydawały się w pełni w tę regułę wpisywać. Prezydent RP, zgodnie z art. 45 ustawy dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, miał prawo wydawać

¹⁵⁹ por. M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012, nr 1, s. 131–132.

¹⁶⁰ Dz. U. z 1921 r. nr 44 poz. 267.

¹⁶¹ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, s. 86.

zarządzenia, rozkazy i zakazy, jednakże wyłącznie celem wykonania ustaw oraz dla swej ważności za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów.

Kolejnym aktem normującym omawiane zagadnienia była Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁶². Została ona przyjęta po długim okresie prac komisji konstrukcyjnych. Rozwiązania przyjęte w tym akcie prawnym w niemałym stopniu motywowane były wpływem doktryny sanacyjnej. Ustrój Państwa został ówczasem osadzony na czterech podstawowych zasadach, tj. zasadzie solidaryzmu, zasadzie prymatu państwa nad jednostką, zasadzie elitaryzmu oraz jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta RP. Stosownie do ostatniej z wymienionych zasad w znacznym zakresie wzmocniona została pozycja ustrojowa Prezydenta RP. Nastąpiło przy tym odejście od zasady trójpodziału władzy¹⁶³. Na gruncie przepisów tzw. Konstytucji kwietniowej głowa państwa, jak wskazuje R. Mojak, stawała się niejako nosicielem suwerenności państwowej i stała ponad wszystkimi organami, zajmując w stosunku do aparatu państwowego pozycję zwierzchnią¹⁶⁴. Zgodnie z art. 3 tego aktu prawnego organami Państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta RP były: rząd; sejm, senat, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwowa. Przyjęty model ustroju politycznego przez niektórych przedstawicieli literatury przedmiotu był określany jako forma pośrednia między republiką a monarchią¹⁶⁵. Pomimo tak ukształtowanej pozycji Prezydenta RP, akty urzędowe wydawane przez ten organ wymagały dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 14 ust. 2 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r., zgodnie z którym akty urzędowe, wypływające z prerogatyw Prezydenta RP, nie wymagały kontrasygnaty¹⁶⁶. Ponadto Prezydent RP, za wydawane przez siebie akty urzędowe, nie był odpowiedzialny, co wynikało *expressis verbis* ze wspomnianej

¹⁶² Dz. U. z 1935 r. nr 30 poz. 227.

¹⁶³ W. Skrzydło, *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918–1945*, [w:] W. Skrzydło (red.) *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 61–62.

¹⁶⁴ R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS” 1990, nr 37, s. 117 i nast.

¹⁶⁵ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995, s. 30–31, 33.

¹⁶⁶ Należały do nich: wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta RP i zarządzanie głosowania powszechnego; wyznaczanie na czas wojny swojego następcy; mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; powoływanie sędziów Trybunału Stanu; powoływanie senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta RP; mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej; rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu; stosowanie prawa łaski.

konstytucji kwietniowej. Okoliczności te skłaniały niektórych przedstawicieli literatury do określenia ówczesnego systemu politycznego jako supersemiprezydencji¹⁶⁷.

W tym miejscu wypada wspomnieć jedynie, że w wyniku zmian ustrojowych po II wojnie światowej, Polska stała się państwem zależnym od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W 1947 roku, w ramach nowelizacji Konstytucji, w Polsce urząd Prezydenta RP został w istocie zastąpiony przez kolegialny organ – Radę Państwa, która pełniła funkcje głowy państwa.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP¹⁶⁸ w art. 126 ust. 1 stanowi, że Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Pozycję ustrojową głowy państwa uzupełnienia w pewnym sensie art. 10 tego aktu prawnego, stosownie do którego Prezydent RP, obok Rady Ministrów, jest organem władzy wykonawczej. Wskazane w art. 126 zadania, zdaniem P. Czarnego, powodują z jednej strony, że roli Prezydenta RP nie da się sprowadzić do funkcji symboliczno-reprezentacyjnej, tak jak w systemie parlamentarno-gabinetowym. Z drugiej strony uznaje się, że sformułowane zostały zbyt wąsko, aby mówić o wprowadzeniu w Konstytucji RP systemu rządów prezydenckich czy też semiprezydenckich¹⁶⁹. Ponadto w literaturze przedmiotu podkreśla się, że w obowiązującej Konstytucji RP odnaleźć można wręcz rozwiązania ustrojowe zaczerpnięte z kilku znanych form ustrojowo-politycznych: systemu parlamentarno-gabinetowego, systemu kanclerskiego, systemu mieszanego parlamentarno-prezydenckiego, jeśli uznać ten system za odrębną formę ustrojową, z systemu półprezydenckiego oraz, zdaniem niektórych, nawet z systemu prezydenckiego¹⁷⁰. Skutkiem tego są niewątpliwie problemy z zaklasyfikowaniem systemu rządów do znanych form ustrojowych, a poglądy w tej materii bywają rozbieżne¹⁷¹. Jednocześnie jak wskazuje P. Winczorek, powołując się na wyrażoną w art. 126 ust. 3 Konstytucji RP ideę legalizmu w działaniach organów władzy publicznej, Prezydent RP może korzystać tylko z takich kompetencji, jakie wynikają z Konstytucji RP i ustaw. Nie może natomiast jednostronnie przypisywać sobie kompetencji w powołaniu się na zadania, które

¹⁶⁷ R. Czachor, *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2022, nr 4, s. 93.

¹⁶⁸ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z ost. zm. Dz. U. z 2009 r. nr 114 poz. 946.

¹⁶⁹ P. Czarny, [w:] P. Tuleja (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 126. LEX el. 2025.

¹⁷⁰ A. Jamróż, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 77 i n.

¹⁷¹ W. Skrzydło, *Rola ustrojowa Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów w świetle zasad Konstytucji z 1997 roku i praktyki*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studium z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 325–327.

na nim ciążyą¹⁷². Podgląd ten, przyjęty dość powszechnie w doktrynie, prowadzi do uznania, iż Prezydent RP może działać tylko w takim zakresie i przy użyciu takich środków prawnych, jakie dopuszczają wyraźnie Konstytucja RP i ustawy¹⁷³. W konsekwencji zasadne może być wyrażenie opinii, że Prezydent RP nie może stosować form działania, które mogłyby być uznane za niezgodne z normującymi je przepisami prawa powszechnie obowiązującego, czy też zmierzające do obejścia tych przepisów.

Obecne określenie pozycji ustrojowej Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej nie oznacza przy tym, że jest najwyższym organem władzy publicznej. Przeciwnie, określenie to należy, zgodnie z tezą wyrażoną przez TK, rozumieć w sensie symboliczno-protokolarnym, a nie politycznym. Głowa państwa jest „uosobieniem państwa”, „pierwszym obywatelem Rzeczypospolitej” i w związku z tym przysługuje mu pierwsze miejsce w przyjętej w Polsce tzw. precedencji stanowisk publicznych. Przyznanie Prezydentowi RP roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie prowadzi natomiast do powierzenia samodzielnej funkcji prowadzenia polityki państwa¹⁷⁴. Co istotne, w przywołanym postanowieniu TK przyczynił się do zdefiniowania pozycji ustrojowej Prezydenta RP, wskazując, że pozycja głowy państwa jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została ukierunkowana przez wskazanie w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP konstytucyjnych zadań Prezydenta RP. Przepis ten wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja RP stawia przed Prezydentem RP, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych. Ponadto TK zwrócił uwagę, że przytoczony przepis wskazuje, iż określone są w nim zadania, a nie kompetencje. Po drugie, zadania te realizowane są przez Prezydenta RP wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej, a w zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent RP nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Ponadto z postanowienia tego można wywieść, iż zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent RP nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji RP i ustawach.¹⁷⁵ Inaczej mówiąc, z art. 126 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że z określonych w ust. 2 tego przepisu zadań głowy państwa nie można wyprowadzać

¹⁷² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 168–169.

¹⁷³ Z. Witkowski [w:] J. Galster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 261.

¹⁷⁴ Tak m. in. w postanowieniu TK z dnia 20 maja 2009 r. Kpt 2/08.

¹⁷⁵ Podobnie R. Balicki, [w:] M. Haczowska (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 126.

żadnych kompetencji, czyli władczych uprawnień. Z kolei sposób korzystania przez Prezydenta RP z kompetencji, w tym przede wszystkim wynikających z ustaw, nie ma w pełni charakteru uznaniowego. Jak wskazał TK w jednym z wyroków, realizacja przez Prezydenta RP jego kompetencji może być dookreślona w ustawach, jednakże pod warunkiem zachowania zasady nadrzędności Konstytucji RP¹⁷⁶.

Niewątpliwie pozycja ustrojowa Prezydenta w Polsce zmieniała się w zależności od ustroju politycznego i konstytucyjnego, a jego uprawnienia były mniejsze albo większe w zależności od okoliczności historycznych. Współcześnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej pełni funkcję głowy państwa z szerokimi, ale jednak ograniczonymi uprawnieniami, w ramach systemu parlamentarno-prezydenckiego. Podkreślenia wymaga przy tym, że wykonywanie przez Prezydenta RP zadań nie może odbywać się z pominięciem, jak i naruszeniem zasad wynikających z Konstytucji RP, ale także ustaw. Ustawodawca może *de facto* nałożyć na głowę państwa określone zadania, a zatem i obowiązki, w akcie ustawowym. Oznacza to, że realizując zadanie wynikające z art. 178 ust. 4 p.s.w.n., Prezydent RP związany jest również regulacjami rangi ustawowej, o ile nie stoją one w kolizji z przepisami Konstytucji RP.

2.2 Koncepcja tzw. prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Dla właściwego ujęcia pozycji ustrojowej Prezydenta RP, także w kontekście wykonywania zadania związanego z nadawaniem tytułu naukowego profesora, koniecznym wydaje się być przeprowadzenie rozważań na temat aktów urzędowych, które głowa państwa wydaje, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji.

Poruszone zagadnienie uregulowane zostało w art. 144 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Jak wskazuje P. Czarny, wyrażenie „akt urzędowy” traktować należy jako zbiorczy termin techniczno-prawny, oznaczający zarówno czynność konwencjonalną funkcjonariusza publicznego, z którą prawo łączy określone skutki prawne, jak i utrwalony w formie pisemnej wyraz woli funkcjonariusza publicznego, z którym łączą się takie skutki¹⁷⁷. Przytoczony przepis zasadniczo wiązać należy z drugim

¹⁷⁶ Wyrok TK z dnia 11 września 2017 r. K 10/17.

¹⁷⁷ P. Czarny, [w:] P. Tuleja (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 144, LEX el. 2025.

przedstawionym rozumieniem tego pojęcia. Determinuje to przyjęcie opinii, że akty rządowe wydawane przez Prezydenta RP mogą przybierać różną formę, a zatem nie tylko i wyłącznie taką, która została wyrażona w art. 142 Konstytucji RP. Podkreślenia wymaga również, że w przytoczonym art. 144 ust. 1 Konstytucji RP mowa jest o konstytucyjnych i ustawowych kompetencjach. Dyspozycja wynikająca z tego przepisu nie obejmuje zatem kompetencji wynikających z innych aktów normatywnych.

Jednocześnie jak stanowi art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Jak wskazał TK w jednym z wyroków, wymóg akceptacji aktów rządowych głowy państwa przez któregoś z członków rządu oznacza ograniczenie samodzielności głowy państwa w wykonywaniu przyznanych mu formalnie kompetencji. Stanowi również wprowadzenie wymagania współdziałania najwyższych organów władzy wykonawczej. Jego celem jest również osiągnięcie koordynacji ich działań. Poza tym kontrasygnata nie powinna być traktowana jako czynność ceremonialna, lecz jako konstrukcja, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta RP, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję¹⁷⁸. Należy podkreślić, że instytucja kontrasygnaty wywodzi się z przepisów konstytucyjnych. W konsekwencji wyłącznie przepisy Konstytucji RP mogą określać, które akty rządowe Prezydenta RP jej wymagają, co czynią w art. 144 ust. 3. Tym samym czynić tego nie może ustawa. Odrębną kwestią pozostaje rozważenie, czy ustawa może określać formę kontrasygnaty.

Na gruncie analizowanych przepisów w literaturze przedmiotu pojawiła się koncepcja osobistych, realizowanych w pełni samodzielnie przez głowę państwa uprawnień o charakterze dyskrecyjnym, zwanych prerogatywami¹⁷⁹. W ramach tej myśli prawniczej przyjąć można istnienie kompetencji wyłącznych Prezydenta RP, których realizacja najprościej rzecz ujmując nie podlega weryfikacji przez żadne inne podmioty. W ujęciu historycznym, jak wskazuje Z. Kmiecik, idea władzy o charakterze absolutnym nad społeczeństwem *de facto* nie istniała, gdyż obiektywnie nie mogła być przypisana człowiekowi. Także w czasie późniejszym poszczególne państwa, w szczególności te, które były objęte prawem kontynentalnym, nie

¹⁷⁸ Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. K 4/06.

¹⁷⁹ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 94-86.

wpracowały jasnego i względnie jednolitego rozumienia pojęcia prerogatywy¹⁸⁰. Brak trwałych i spójnych wzorców historycznych determinuje zapewne problemy definicyjne, w tym niejednorodność stosowanych pojęć w tym obszarze do dnia dzisiejszego.

Współcześnie można spotkać się z poglądem, zgodnie z którym Prezydent RP występuje niejako w dwóch rolach, tj., gdy wykonuje prerogatywę, a zatem gdy działa jako głowa państwa i symbolizuje majestat Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej suwerenność oraz gdy jego działanie kwalifikuje się do aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, co ma miejsce, gdy ich dokonywanie powierza mu ustawa¹⁸¹. Pierwsza z przypisanych głowie państwa ról zdaje się wpisywać w spostrzeżenie NSA wyrażone w jednym z wyroków, w którym sąd ten wskazał, iż gdyby założyć, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem bezstronnym i niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej, to Prezydent RP powinien realizować prerogatywę w przedmiocie powołania na sędziego kandydata wskazanego we wniosku Rady w ramach uznania obiektywnie wyznaczonego nie wnioskiem tego organu, a wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi¹⁸². W omawianym kontekście, dotyczącym powołań sędziowskich, A. Chorążewska i I. Grądzka wskazują, że przyznając kompetencji prezydenckiej do powoływania sędziów status prerogatywy, ustrojodawca udzielił bezwzględnej ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zdaniem tych Auterek dzieje się tak dlatego, że procedura nominacji sędziowskiej na swym ostatnim etapie została uniezależniona od politycznych wpływów legislatywy i egzekutywy poprzez oddanie jej w gestię neutralnego politycznie Prezydenta RP jako czwartej władzy. Ponadto, co należy odnotować z należytą uwagą, jak wnioskuje Autorki, konieczne jest stworzenie gwarancji systemowego kształtowania składów sądów w sposób odpowiadający konstytucyjnym wymogom, bez przeprowadzania testu bezstronności i naruszania prezydenckiej prerogatywy, co nie może się odbyć inaczej niż w określonym w ustawie trybie, badającym czy częściowa wadliwość procedury nominacyjnej doprowadziła do obsadzenia urzędu sędziego osobą, która nie daje przy orzekaniu rękojmi bezstronności¹⁸³.

Otwartym pozostaje jednak pytanie, czy istotnie w przypadku wykonywania każdego z zadań wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP można mówić o osobistym,

¹⁸⁰ Z. Kmieciak, *O pojęciu tzw. prerogatyw prezydenckich raz jeszcze*, Państwo i Prawo 2024, nr 1, s. 7-28 i literatura tam przetoczona.

¹⁸¹ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, Państwo i Prawo 2023, nr 2, s. 3-32.

¹⁸² Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 r. III FSK 3626/21

¹⁸³ A. Chorążewska, I. Grądzka, *Prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i zakres jego władzy samodzielnej do powoływania sędziów*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2024, nr 3, s. 71 i n.

realizowanym w pełni samodzielnie uprawnieniu o charakterze dyskrejonalnym, które nie podlega jakiegokolwiek kontroli. Nie sposób jest wszak do końca abstrahować od obowiązku wykonywania zadań przypisanych głowie państwa na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach, o czym stanowi w art. 126 ust. 3 Konstytucji RP. Spod dyspozycji wynikającej z tego przepisu nie został wyłączony art. 144 ust. 3 omawianego aktu prawnego. Tym samym, jak należy sądzić, nie można jednoznacznie przesądzać o tym, że każde zadanie wykonywane przez Prezydenta RP, opisane w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, będzie związane z realizacją prerogatywy rozumianej *de facto* jako pewnego rodzaju omnipotencji władzy państwowej.

Jednocześnie, jak trafnie zauważa E. Łętowska, coraz częstsze pojmowanie zadań wykonywanych przez Prezydenta RP jako emanacji wyłącznej i niekontrolowanej władzy pojawiło się, gdy pozostałe organy władzy wykonawczej podjęły po 2015 r. działania zmierzające do uzyskania wpływu na judykaturę. Ponadto samo pojęcie prerogatywy stanowi sztuczny byt pojęciowy, któremu towarzyszy idea, zgodnie z którą, skoro akt urzędowy głowy państwa wieńczy często łańcuch kilku etapów postępowania, poddanego określonej procedurze, wymogom prawa materialnego czy nawet kontroli sądowej, to przedmiotowy akt, jako podejmowany na końcu, miałby mieć rzekomą moc uzdrawiania błędów prawa materialnego czy też proceduralnego, jakie wydarzyły się w okresie i na etapie poprzedzającym jego wydanie¹⁸⁴. Przyjmując ten punkt widzenia, można by twierdzić, że uznanie istnienia prerogatywy jako kompetencji niepodlegającej jakiegokolwiek kontroli, mogłoby stać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału władz, jak i wyłączać obowiązki wynikające z art. 7 Konstytucji RP. Dodać należy, że w podobnym tonie, jak E. Łętowska, wypowiedział się M. Ziółkowski, który uznał, iż zdecydowanie nie można utożsamiać prerogatywy Prezydenta RP z osobistym, realizowanym w pełni samodzielnie przez głowę państwa uprawnieniem o charakterze dyskrejonalnym, którego nie obejmowałyby żadna procedura i regulacje o charakterze kontrolnym¹⁸⁵. Twierdzenie to wpisuje się we wcześniej wyrażone spostrzeżenie, zgodnie z którym z dyspozycji art. 126 ust. 3 Konstytucji RP wynika, iż zadania Prezydenta RP realizowane są na zasadach określonych w tym akcie prawnym, ale także i w ustawach. Wobec tego należy przyjąć, że nawet jeżeli głowa państwa dysponuje i korzysta z uznania administracyjnego, to jest ono ograniczone prawem materialnym.

¹⁸⁴ E. Łętowska, *Falszywa etykieta*, Rzeczpospolita, dodatek „Prawo” z dnia 11 kwietnia 2023 r.

¹⁸⁵ M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 1, s. 60.

Mając powyższe na uwadze, zasadne staje się wyrażenie opinii, że podział aktów urzędowych Prezydenta RP nie jest dychotomiczny w tym sensie, iż nie sposób jest mówić o aktach określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP jako wyłącznie przynależnych do osobistej i niekontrolowanej kompetencji głowy państwa oraz pozostałych, które wymagają kontrasygnaty i wobec tego mogących podlegać określonej kontroli, w tym sądowej. Nie ulega wątpliwości, że nadanie tytułu profesora stanowi akt urzędowy niewymieniony w tym przepisie, *ergo* dla swej ważności wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jednakże dla ustalenia, czy nadanie tytułu profesora jest prerogatywą Prezydenta RP, koniecznym staje się poszukiwanie innych punktów odniesienia.

2.3 Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle orzecznictwa

Pozycja ustrojowa Prezydenta RP, z uwagi na pełnione przez głowę państwa funkcje i wykonywane zadania, staje się też nierzadko przedmiotem analiz i poglądów wyrażanych przez sądy. NSA już w uchwale z dnia 9 listopada 1998 r. dokonał rozważań w kontekście dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na akt urzędowy Prezydenta RP¹⁸⁶. Analiza dokonana przez sąd dotyczyła możliwości wniesienia skargi na akt Prezydenta RP o odmowie nadania obywatelstwa polskiego, a zatem także tego, czy głowa państwa, wykonując uprawnienia w przedmiocie nadawania obywatelstwa polskiego, działała jako organ administracji publicznej i czy rozstrzygała sprawę z zakresu administracji publicznej. Dokonując wykładni historycznej, skład orzekający tego sądu wskazał, że nie można uznać, że Prezydent RP, wydając akt prawny w przedmiocie nadania obywatelstwa polskiego, działa jako inny organ państwowy powołany z mocy prawa do załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej. Podkreślono, że akt prawny Prezydenta RP w przedmiocie nadania obywatelstwa polskiego, jako niewymagający dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, należy do całkowicie autonomicznych, osobistych, w pełni uznaniowych uprawnień Prezydenta RP, czyli do tzw. prerogatyw. Ponadto sąd zaakcentował, że obowiązujące przepisy prawa nie określały charakteru prawnego wydanego aktu o odmowie nadania obywatelstwa polskiego, jednocześnie uznając, iż zaskarżalności do sądu administracyjnego aktu odmowy nadania obywatelstwa nie można także wyprowadzić z ogólnej zasady prawa do sądu, wynikającej przede wszystkim z konstytucyjnej zasady

¹⁸⁶ Uchwała NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 1008 r. OPS 3/98.

demokratycznego państwa prawnego, gdyż ograniczenie dostępu do sądu w sprawie o nadanie obywatelstwa polskiego nie jest sprzeczne z tą zasadą.

Z podobnymi poglądami można spotkać się w orzecznictwie dotyczącym zagadnień związanych z rozpoznawaniem przez sądy spraw z udziałem osób, które objęły urząd po zaprzysiężeniu przez Prezydenta RP na podstawie uchwały podjętej przez Krajową Radę Sądownictwa po 2017 r., w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹⁸⁷. W postanowieniu z dnia 6 sierpnia 2020 r. NSA podniósł, że zgodnie z art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na czas nieoznaczony. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP została określona w Konstytucji RP, która zalicza wprawdzie głowę państwa do organów władzy wykonawczej, ale nie oznacza to, że należy on do organów administracji publicznej¹⁸⁸. Sąd ten podkreślił, że w zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa państwa, symbolizując jego majestat, jego suwerenność, wykracza poza sferę działalności administracyjnej. Kompetencja Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji RP traktowana jest jako uprawnienie osobiste Prezydenta RP, a zarazem sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności¹⁸⁹.

Z kolei w innym postanowieniu dotyczącym aktu Prezydenta RP w sprawie przejścia sędziego SN w stan spoczynku, NSA wyraził następujące stanowisko¹⁹⁰. *„Przyjęta w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁹¹ zmiana organu w zakresie potwierdzania faktu przejścia w stan spoczynku lub przeniesienia do tego stanu nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawno-ustrojowej sędziego przez pozbawienie tej osoby prawa zaskarżania aktów Prezydenta RP związanych z przejściem w stan spoczynku. Z tego więc powodu Prezydent RP na gruncie tej ustawy musi być traktowany jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Rozwiązanie takie, zdaniem SN, nie narusza konstytucyjno-prawnego statusu Prezydenta RP jako głowy państwa polskiego. Zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach. Rola, jaką przyjmuje Prezydent RP w konkretnych, normatywnych sytuacjach, zależy od pozytywnej regulacji jego uprawnień. Wejście w rolę organu*

¹⁸⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 3.

¹⁸⁸ Postanowienie NSA z dnia 6 sierpnia 2020 r. I GSK 348/20.

¹⁸⁹ Podobnie: wyrok TK z 5 czerwca 2012 r. K 18/09, postanowienie NSA z 17 października 2012 r. I OSK 1876/12.

¹⁹⁰ Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2019 r. II GZ 62/19.

¹⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 622.

administracyjnego w ujęciu funkcjonalnym w przedmiotowej ustawie otwiera drogę do sądowej kontroli działań Prezydenta RP w zakresie statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego. Przyjęcie innej interpretacji obowiązujących przepisów prowadziłoby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ de facto sędzia SN zostałby pozbawiony możliwości sądowego kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków, wynikających ze stosunku prawnego łączącego ten podmiot z państwem”.

Wartą przytoczenia argumentację wskazał także NSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 maja 2003 r., rozstrzygając sprawę, czy publikacja umowy międzynarodowej należy do kategorii aktów i czynności z zakresu administracji publicznej¹⁹². W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd uznał, że po pierwsze, publikacja umowy międzynarodowej jest sprawą z zakresu administracji publicznej, nie ma bowiem charakteru cywilnoprawnego i dokonywana jest przez ustawowo wymienione organy. Po drugie, publikacja umowy nie dotyczy kompetencji realizowanej na podstawie Konstytucji RP jako własnej prerogatywy Prezydenta RP, lecz stanowi realizację zadania określonego przepisami ustawy. Dlatego też, zdaniem składu orzekającego sądu, czynność publikacji nie wchodzi w zakres tych działań Prezydenta RP dotyczących sfer, w których działa on jako głowa państwa, symbolizując majestat państwa i jego suwerenność.

Zagadnienie pozycji ustrojowej Prezydenta RP było także przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w sprawach dotyczących postępowania o nadanie tytułu profesora. W postanowieniu z dnia 27 maja 2020 r., wydanym w wyniku złożenia skargi na przewlekłe prowadzenie przez głowę państwa postępowania w przedmiocie nadania tytułu profesora, WSA w Warszawie uznał, iż poszczególne kompetencje Prezydenta RP są powiązane z majestatem Państwa¹⁹³. Zdaniem składu orzekającego sądu Konstytucja RP przyznaje Prezydentowi RP rolę arbitra politycznego, podmiotu uosabiającego Rzeczpospolitą Polską. W konsekwencji porównując pozycję ustrojowo-prawną Prezydenta RP z "klasycznymi" organami administracyjnymi, jak na przykład Radą Ministrów, zakwalifikowanie Prezydenta RP do grupy organów administracji należy uznać za niewłaściwe. Sam fakt zaliczenia Prezydenta RP do organów władzy wykonawczej w żaden sposób nie implikuje tezy, że pełni on rolę organu administracji publicznej. Nie jest zatem właściwe nazywanie Prezydenta RP organem administracji publicznej. Zakres pojęciowy wyrażenia "organ władzy publicznej", jakim jest niewątpliwie Prezydent RP, zdaniem składu orzekającego, jest szerszy aniżeli zakres pojęcia

¹⁹² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2003 r. II SAB 419/02.

¹⁹³ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r. II SAB/Wa 810/19.

"organ administracji publicznej". Ponadto w postanowieniu tym sąd wskazał, że w odniesieniu do Prezydenta RP można zatem mówić o wykonywaniu czynności urzędowych, które obejmują szeroki katalog działań Prezydenta RP, wykonywanych osobiście, na podstawie przepisów konstytucyjnych, które mają swą specyfikę i których nie można zakwalifikować jako funkcjonowanie organu administracji w oparciu o typowe dla administracji formy działania. Bezsporne przy tym jest, jak wskazał sąd administracyjny, że czynności urzędowe Prezydenta RP nie są wykonywane w procedurze administracyjnej. Sąd ten wyraził przy tym pogląd, że jakiegokolwiek czynności będące w sferze kompetencji Prezydenta RP, a dotyczące nadawania tytułu profesora, nie mogą być utożsamiane z wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej. Ostatecznie w postanowieniu tym podkreślono, że wydane przez Prezydenta RP postanowienie o nadaniu tytułu naukowego profesora nie jest postanowieniem wydawanym w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym ani zabezpieczającym, od którego przysługiwałby skarga do sądu administracyjnego, stanowi ono bowiem odrębną kategorię orzeczeń podejmowanych w formie przewidzianej przez Konstytucję RP i brak jest podstaw prawnych do objęcia ich uregulowaniami procedury administracyjnej. Z kolei odnoszenie zasad prawa administracyjnego materialnego i procesowego do reguł, w oparciu o które działa Prezydent RP – i to nie tylko ze względu na widoczną odrębność obu tych sfer, ale także przez wzgląd na to, że wewnętrzne zhierarchizowanie źródeł prawa powszechnie obowiązującego nakazuje interpretować przepisy ustawowe odwołując się do postanowień konstytucyjnych, nigdy zaś w odwrotnym kierunku – należałoby uznać za niewłaściwe.

Wskazane postanowienie zostało uchylone przez NSA i przekazane do ponownego rozpatrzenia¹⁹⁴. NSA w postanowieniu z dnia 11 maja 2021 r., w wyniku rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej, uznał – przyjmując, iż z art. 24 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki wynika uprawnienie procesowe jednostki do żądania wydania przez Prezydenta RP rozstrzygnięcia w sprawie złożonego wniosku o nadanie tytułu profesora – że w tej sprawie postanowienie głowy państwa spełnia wszelkie wymogi aktu z zakresu administracji publicznej. Jak podkreślił NSA, działalność administracji publicznej to bezpośrednia, praktyczna realizacja zadań państwa przez powołane do tego organy państwa, zgodnie z przepisami prawa materialnego, które normują treść zadań państwa, a w następstwie konsekwencje prawne dla stosunków prawnych bądź przez ich kształtowanie z mocy prawa, bądź jako podstawy władczej indywidualizacji w przewidzianej w przepisach prawa materialnego formie. Działalność

¹⁹⁴ Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2021 r. III OSK 3265/21.

administracji publicznej jest to zatem bezpośrednio, praktyczne realizowanie zadań państwa przez kształtowanie stosunków prawnych w określonych dziedzinach życia społecznego, zgodnie z treścią wyznaczoną w normach materialnego prawa administracyjnego. Prezydent RP mógłby zatem zostać uznany za organ administracji w ujęciu funkcjonalnym wówczas, gdyby stosował przepisy prawa administracyjnego, indywidualizując prawo materialne i kształtując stosunki prawne. O organie administracji w znaczeniu funkcjonalnym można mówić w przypadku, gdy organ niebędący organem administracyjnym w znaczeniu ustrojowym będzie kompetentny do podjęcia decyzji stosowania materialnego prawa administracyjnego i ustanowienia nią normy indywidualnej. Jednocześnie Prezydent RP, podejmując postanowienie w przedmiocie nadania tytułu profesora, powinien zostać zakwalifikowany jako organ administracji w rozumieniu funkcjonalnym, na co wskazuje analiza postanowień Konstytucji RP i rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki. W postanowieniu tym zaznaczono, że sprawa nadania tytułu profesora na gruncie przepisów przytoczonej ustawy jest sprawą indywidualną z zakresu stosowania prawa administracyjnego, a zatem jest sprawą administracyjną. W wyniku tego WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 11 sierpnia 2021 r., orzekł o przewlekłości prowadzenia przez Prezydenta RP postępowania w sprawie nadania tytułu profesora¹⁹⁵. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez NSA¹⁹⁶.

Podobnie uznał WSA w Warszawie, stwierdzając, że Prezydent RP w zakresie dotyczącym rozpatrzenia wniosku o nadanie tytułu profesora działa jako organ administracji publicznej w zakresie funkcjonalnym¹⁹⁷. Wyrok ten został podtrzymany następnie przez NSA¹⁹⁸.

Zestawienie poglądów wyrażanych w judykaturze, dotyczących pozycji ustrojowej Prezydenta RP, wskazuje na rozbieżne i niejednolite poglądy w tej materii. Tym samym zasadne staje się przeprowadzenie również analizy stanowisk doktryny w tym przedmiocie, w kontekście statusu głowy państwa jako organu administracji publicznej oraz rozważenie, czy rozstrzygnięcie tej kwestii staje się nieodzowne dla właściwego ustalenia pozycji i roli Prezydenta RP w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora.

¹⁹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. II SAB/Wa 377/21.

¹⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 8 października 2024 r. III OSK 532/22.

¹⁹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2022 r. II SAB/Wa 10/22.

¹⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 15 października 2024 r. III OSK 131/23.

2.4 Prezydent Rzeczypospolitej jako organ administracji

W doktrynie odnotować można różne poglądy dotyczące kwalifikacji Prezydenta RP z perspektywy administracyjnoprawnej, właściwej dla rozważenia w kontekście postępowania w sprawie nadania tytułu naukowego profesora. Jednocześnie podkreśla się, że odnośnie do głowy państwa pojawiają się daleko idące wątpliwości w kwestii możliwości uznania, iż zalicza się do organów administracji publicznej¹⁹⁹. Jak stwierdza np. J. Zimmermann, kompetencje administracyjnoprawne Prezydenta RP są nieliczne. Powoduje to istnienie uzasadnionych wątpliwości co do tego, czy są one właściwe administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, czy też są tylko jego specjalnymi uprawnieniami jako głowy państwa²⁰⁰.

Jak słusznie zwraca uwagę Z. Kmiecik, trudności w kwalifikowaniu pozycji Prezydenta RP są w pewnym stopniu wynikiem przywiązania do ukształtowanego w dogmatyce prawa administracyjnego schematu klasyfikowania zjawisk prawnych²⁰¹. Schemat ten zakłada, jak można by sądzić, proste założenie tego, co jest administracją w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, pozostawiając pewien margines niedookreśloności wypełniany treścią przez odwołanie się do konstrukcji oznaczanych mianem „szczególnych” lub „swoistych”, bądź posłużenie się dwoistym ze swojej natury opisem konkretnego rozwiązania. W tym kontekście J. Jagielski wskazuje, że Prezydent RP jest co prawda organem władzy wykonawczej, co mogłoby prowadzić do klasyfikowania go w obszarze administracji centralnej, jednak jego pozycja i rola głowy państwa wykraczają poza charakterystykę organu administracyjnego²⁰².

W dyskursie przedstawiciele dyscypliny nauki prawne pojawiają się także stanowiska wyrażające odmienny pogląd. Zgodnie z nim Prezydent RP może być uznany za organ administracji publicznej, na co ma wskazywać zaliczenie głowy państwa do władzy wykonawczej w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, a także wynikające z przepisów niektórych ustaw kompetencje właściwe dla tych organów²⁰³. Niektórzy autorzy wskazują również na przypisanie w drodze ustaw Prezydentowi RP zadań, które dotyczą funkcji głowy państwa

¹⁹⁹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 246.

²⁰⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 223.

²⁰¹ Z. Kmiecik, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, *Państwo i Prawo* 2023, nr 7, LEX el. 2025.

²⁰² J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 211–212. Podobnie E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 160.

²⁰³ Tak m. in. P. Ruczkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 284–285, a także J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 146.

jako organu władzy wykonawczej, w których zaliczany jest do centralnych organów administracji publicznej²⁰⁴.

Zdaniem A. Jakubowskiego ocena, czy Prezydenta RP można zakwalifikować do kategorii organów administracji publicznej, wymaga przede wszystkim właściwego ich zdefiniowania²⁰⁵. Przedstawiciele literatury przedmiotu czynią to natomiast w sposób zróżnicowany. W jednym z ujęć omawianego pojęcia wskazuje się, że organem administracji publicznej jest podmiot zajmujący się bezpośrednim wykonywaniem funkcji administracyjnej, tj. wykonywaniem prawa, a nie jego stanowieniem czy wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji organem administrującym czy organem administracji jest każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego²⁰⁶. Z kolei E. Ochendowski akcentuje, że pod pojęciem organu administracji publicznej należy rozumieć wyodrębnioną część aparatu państwowego, powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy²⁰⁷. Niewątpliwie wspólnym elementem formułowanych definicji, dotyczących rozumienia pojęcia organu administracji publicznej jest funkcja, jaką mają pełnić podmioty, które wpisują się w to pojęcie. Funkcją tą jest stosowanie prawa administracyjnego, w tym przede wszystkim załatwianie indywidualnych spraw, rozstrzyganie w sposób władczy, jednostronny o uprawnieniach i obowiązkach jednostki. W tym ujęciu, zdaniem A. Jakubowskiego, określenie Prezydenta RP jako organ administrujący jest najbardziej trafne i precyzyjne²⁰⁸. Aprobata dla tego stanowiska, z zastrzeżeniem niestosowania rozszerzającego rozumienia pojęcia organu administrującego, wyrażają także inni autorzy nowszej literatury, wskazując, że niesprecyzowana do końca pozycja ustrojowa Prezydenta RP oraz niejednorodność jego kompetencji – wyznaczonych zarówno przepisami konstytucyjnymi, jak i ustawowymi – spośród których jedynie część obejmuje sprawy indywidualne rozstrzygane

²⁰⁴ E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002; s. 245 i n., a także R. Michalska-Badziak, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 233.

²⁰⁵ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, *Państwo i Prawo* 2023, nr 2, LEX el. 2025.

²⁰⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 175–176.

²⁰⁷ E. Ochendowski, *Centralne organy administracji* [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Ossolineum 1977, s. 6.

²⁰⁸ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, *Państwo i Prawo* 2023, nr 2, LEX el. 2025.

decyzją, nie pozostawiają wątpliwości co do administracyjnoprawnego statusu tego podmiotu i jest on z pewnością organem administracji w znaczeniu funkcjonalnym²⁰⁹.

Jednocześnie dodać warto, że jeśli przepisy prawa nie określają w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości danego podmiotu jako organu administracji publicznej, to ustalenie jego statusu wymaga uwzględnienia licznych kryteriów. Zasadne wydaje się być przede wszystkim ustalenie, czy jest to podmiot państwowy, powołany do działania w imieniu i na rachunek państwa. Niewątpliwie, z uwagi na pozycję ustrojową, cechę tę można przypisać Prezydentowi RP. Ponadto należy przyporządkować określony ustawowo zakres działania podmiotu do jednej ze sfer działania państwa, wynikającej z zasady podziału władz. W wypadku, gdy w wyniku tego zabiegu zostanie ustalone w sposób niebudzący wątpliwości, że zakres działania podmiotu nie należy ani do sfery ustawodawczej, ani sędowniczej, należy uwzględnić kryteria wyodrębnienia administracji ze sfery wykonawczej, a zatem oddzielić działania polegające na wykonywaniu polityki od wykonywania ustaw, które są domeną działania administracji publicznej. Także i w tym kontekście nie powinno ulegać wątpliwości, że nadanie tytułu profesora nie leży w sferze ustawodawczej, ani sędowniczej, a także politycznej.

Przy rozważaniu pozycji i roli Prezydenta RP w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, w szczególności jako organu administracji publicznej, warto rozważyć także inny kierunek interpretacyjny i argumentacyjny. Jak już wspomniano, przy syntetycznych wypowiedziach na temat ogólnej pozycji ustrojowej głowy państwa, jest ona związana przy realizacji swych zadań nie tylko Konstytucją RP, ale także ustawami. Tym samym należałoby się zastanowić, czy ustawą taką, w ramach omawianego postępowania, w odniesieniu do Prezydenta RP, jest k.p.a.

Jak stanowi art. 1 pkt 2 k.p.a. ustawa ta normuje postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw należących do ich właściwości, będących sprawami indywidualnymi, rozstrzyganymi w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianymi milcząco. Przepisy k.p.a. nie wyjaśniają pojęcia innego organu państwowego. Jednocześnie w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organem administracji publicznej jest organ lub podmiot, o którym mowa w art. 1 pkt 2 tego Kodeksu. Z zestawienia obu tych przepisów

²⁰⁹ Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, Państwo i Prawo 2023, nr 7, LEX el. 2025.

wynikać może, że inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw należących do ich właściwości, będących sprawami indywidualnymi, rozstrzyganymi w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianymi milcząco, nie są organami administracji publicznej, a jedynie stosuje się do nich siatkę pojęciową k.p.a., przewidzianą dla tych organów.

Niezależnie od zaprezentowanego poglądu nie ulega wątpliwości, że termin „organy administracji publicznej” obejmuje zarówno takie organy w znaczeniu ustrojowym, jak i podmioty administrujące, czyli te, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. Organy administracji publicznej w ujęciu ustrojowym to podmioty, za pośrednictwem których państwo sprawuje władztwo administracyjne, a realizacja tego władztwa stanowi ich podstawowe zadanie. Z kolei organy innych podmiotów administrujących nie należą do tego systemu, zaś funkcje przypisane administracji publicznej związanej ze stosowaniem władztwa administracyjnego wypełniają dodatkowo, obok podstawowej działalności, która może być ukierunkowana m.in. na zaspokajanie potrzeb²¹⁰. W konsekwencji zasadne jest wyrażenie opinii, że termin „organy administracji publicznej” obejmuje również organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Warto jest dodać w tym miejscu, że w literaturze przedmiotu nierzadko za J. Bociem przyjmuje się szerokie ujęcie przedmiotowego terminu, zgodnie z którym organem jest zespolenie czynnika osobowego z umiejscowieniem w strukturze organizacyjnej państwa albo samorządu terytorialnego, powołanych do realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych przez prawo kompetencji²¹¹.

W poglądach wyrażanych przez sądy administracyjne również akcentuje się, że podmiot wykonujący ustawowo powierzone zadania publiczne może zostać uznany za organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, nawet jeżeli nie jest organem w znaczeniu ustrojowym. Dla przykładu, w wyroku z dnia 21 lipca 2017 r. NSA wyraził pogląd, że Regionalna Instytucja Finansująca – RIF, działając na podstawie porozumienia zawartego z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości w oparciu o § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, która rozstrzyga o odrzuceniu wniosku z powodu uchybień formalnych, a więc w istocie decyduje o uprawnieniu wnioskodawcy do dofinansowania, zamykając mu drogę do uzyskania tego dofinansowania,

²¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 183.

²¹¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 130.

działa w znaczeniu funkcjonalnym jako organ administracji publicznej²¹². W innym wyroku, dotyczącym komisji egzaminacyjnej i Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, przyjęto, że podmioty te są organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, w zakresie rozpatrywania odwołań od uchwały podejmowanych w przedmiocie wyniku egzaminu kwalifikacyjnego, gdyż przepisy prawa uprawniają je do przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego i wyposażają w uprawnienia władcze²¹³. Podobne twierdzenie zostały wyrażone w judykaturze w odniesieniu do wojskowych komisji lekarskich²¹⁴.

Mając powyższe na uwadze, o ile tylko za bezsporne uznane zostanie wynikające z ustawy upoważnienie do rozstrzygnięcia o nadaniu tytułu profesora w drodze decyzji administracyjnej, o tyle wnikanie w niuanse formalnego statusu Prezydenta RP nie będzie konieczne. W konsekwencji dla określenia pozycji i roli głowy państwa w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, jako kluczowe jawi się określenie charakteru prawnego aktu urzędowego w sprawie nadania tytułu profesora.

²¹² Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2017 r. II GSK 3046/15. Podobnie w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 lutego 2007 r. II GPS 3/06.

²¹³ Postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2013 r. II GSK 1232/13.

²¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r. II SA/Wa 12/16.

Rozdział III

Charakter prawny aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania tytułu profesora

3.1 Akt nadania tytułu profesora jako prerogatywa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Jak już wspomniano w literaturze przedmiotu, ale także w orzecznictwie, niejako wykreowana została koncepcja prerogatywy Prezydenta RP, polegająca na uznaniu, że realizowane zadania przez głowę państwa stanowią jego osobistą, w pełni samodzielną kompetencję o charakterze dyskrecyjnym. Jednocześnie realizacja tej kompetencji nie podlega kontroli, w tym również sądowej.

Za uznaniem aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora jako odrębnej kategorii rozstrzygnięć podejmowanych w formie przewidzianej przez Konstytucję RP, co do której brak jest podstaw prawnych do objęcia ich uregulowaniami procedury administracyjnej, a tym samym kontrolą sądów administracyjnych, zdaje się opowiadać część doktryny prawa²¹⁵. W tym ujęciu należałoby przyjąć, że Prezydent RP, realizując powierzone mu przez art. 178 ust. 4 p.s.w.n. zadanie, nie jest związany wnioskiem RDN o nadanie określonej osobie tytułu profesora, jak i dokonaną przez ten organ oceną spełnienia materialnoprawnych przesłanek warunkujących ten awans naukowy. W konsekwencji głowa państwa mogłaby tytuł ten nadać, jak i równie dobrze odmówić jego nadania, nie uzasadniając przy tym takiego rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto Prezydent RP rozpatrując wniosek przedłożony przez RDN, nie byłby związany żadnymi terminami, co w istocie mogłoby prowadzić do bezterminowego odwlekania wydania aktu urzędowego.

W tym miejscu należy dodać, że w literaturze przedmiotu podnosi się również, że prerogatywy Prezydenta RP nie stanowią odrębnej kategorii czynności prawnej, lecz są cechą określonego rodzaju kompetencji głowy państwa. Koncepcja prerogatywy nie może prowadzić

²¹⁵ Tak np. M. Sieniuc, *Nadanie tytułu naukowego profesora. Kilka refleksji na tle regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Białostockie Studia Prawnicze 2020, nr 4, s. 155; A. Hyżorek, *Rola Prezydenta RP w postępowaniu w przedmiocie nadania tytułu naukowego – wybrane zagadnienia*, Białostockie Studia Prawnicze, nr 4, s. 82; S. Fundowicz, J. Parchomiuk, *Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego*, [w:] J. P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.) *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, Lublin 2016, s. 114; H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 146–147.

do powstania w systemie prawa aktów władzy publicznej całkowicie wyłączonych spod kontroli prawnej²¹⁶.

Natomiast przyjęcie założenia, że akt nadania tytułu profesora stanowi prerogatywę Prezydenta RP, rodziłoby ten skutek, że nominacja na profesora tytularnego mogłaby się ostać niezależnie od istnienia decyzji administracyjnej o wystąpieniu do głowy państwa z wnioskiem w przedmiocie nadania tego tytułu. Innymi słowy, nawet w przypadku stwierdzenia określonych kwalifikowanych wad w decyzji, o której mowa w art. 228 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n., zarówno o charakterze materialnym jak i procesowym, czy też kwalifikowanych wad w procedurze zmierzającej do wydania tej decyzji, które to wady skutkowałyby jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego, taki stan rzeczy nie wpływałby na byt podjętego przez Prezydenta RP rozstrzygnięcia. Wniosek RDN o nadanie tytułu profesora nie stanowiłby zatem konstytucyjnego elementu aktu urzędowego głowy państwa o nadaniu tytułu profesora, *ergo* powstaje wątpliwość, czy byłby on w ogóle potrzebny dla wydania tego aktu.

Powyższe założenia, dotyczące uznania aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora jako prerogatywy, należy zdecydowanie odrzucić. Nie sposób jest bowiem zaakceptować koncepcji, z której wynikałoby, że zasada praworządności, która wyrażona została w art. 7 Konstytucji RP, nie obejmuje realizacji przedmiotowego zadania Prezydenta RP. Zasada ta określa m. in. zakres związania podmiotów legitymowanych do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących indywidualnej sytuacji prawnej jednostki. Należy uznać zatem, że zasada praworządności nakłada na organy władzy publicznej powinność działania zgodnie z obowiązującymi je przepisami kompetencyjnymi, które należy interpretować w sposób ścisły. Jako konstytucyjna zasada prawa obejmuje ona również swą normą ustawodawcę poprzez nałożenie obowiązku nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i ratyfikowanych umów

²¹⁶ Z. Kmieciak, *Koncepcja prerogatywy Prezydenta*, Państwo i Prawo 2023, nr 3, s. 27–28. Z poglądami tymi polemizuje M. Kamiński w: M. Kamiński, *O tzw. kompetencjach prerogatywnych Prezydenta RP. Rozważania polemiczno-recenzyjne na tle prawnoporównawczym*, Państwo i Prawo 2023, nr 7, s. 3–20. Zob. także replikę na przedmiotową polemikę w: Z. Kmieciak, *Kompetencje, prerogatywy czy kompetencje prerogatywne prezydenta?*, Państwo i Prawo 2026, nr 2, s. 119-130. Autor ten w szczególności wskazuje, że „*Błędem byłoby również sądzić, że ustalenie, czym są postanowienia prezydenckie w rozumieniu przepisów konstytucyjnych – akty władczorostrzygające ostatecznie w sprawie jednostkowej, może nastąpić bez uwzględnienia dorobku nauki prawa (w tym prawa administracyjnego) i judykatury. W szczególności nie wolno, rozpatrując to zagadnienie, zapominać o wyznaczającym jeden z kanonów orzecznictwa sądownoadministracyjnego stanowisku, zgodnie z którym treść (istota), a nie nazwa aktu przesądza o tym, czy jest on decyzją administracyjną. Przyjęcie, że określony akt prezydenta jest taką decyzją, generowałoby kolejny dylemat: w jakim stopniu jego wydanie podlegało by obowiązującym rygorom prawa procesowego. Dochowanie ustanowionych w tym przedmiocie wymagań mogłoby być dla kancelarii prezydenckiej, nie przystosowanej do wypełniania zadań stricte administracyjnych, poważnym wyzwaniem*” (s. 128).

międzynarodowych²¹⁷. W rozumieniu szerokim z art. 7 Konstytucji RP należy wywieść także zasadę poprawnej legislacji, jak i zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

W literaturze pojęcie praworządności używane jest niekiedy jako synonim słowa legalność, jednakże wyrażoną w art. 6 kpa zasadę legalności odróżnia się od konstytucyjnej zasady praworządności²¹⁸. Uznać należy, że jest to wynikiem węższego rozumienia kodeksowej zasady legalności²¹⁹. Stwierdzenie to należy przyjąć za słuszne, bowiem art. 7 ustawy zasadniczej swój normatywny charakter odnosi do szerszej sfery podmiotowej, jak i przedmiotowej regulacji prawa. W doktrynie można spotkać się również ze stanowiskiem wyrażającym pogląd, że ujęcie zasady praworządności w ramach oddzielnej jednostki redakcyjnej stanowi swojego rodzaju *superfluum* wobec norm prawnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP²²⁰. Właściwym jest jednak podkreślenie, że zasada demokratycznego państwa prawnego ma szersze znaczenie z punktu widzenia interpretacji przepisów prawa, w tym sensie, iż można z niej wywieść znacznie więcej konstytucyjnych zasad. Bez wątplenia zatem ustrojodawca celowo wyodrębnił zasadę praworządności, nadając jej autonomiczną doniosłość na gruncie obowiązującego porządku prawnego. Uzasadnienia tego twierdzenia można upatrywać w tym, iż wszystkie konstytucyjne zasady prawa mają dla państwa prawnego niezaprzeczone znaczenie, jeśli zaś *in causa* staną one w ramach siebie w opozycji, to prymat należy przyznać zasadzie praworządności²²¹.

Doktryna, próbując definiować zasadę praworządności działania organów władzy publicznej, określa ją jako pewien stan rzeczy, w którym po utworzeniu w drodze prawnej, organy te rozwijają aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Aktywność ta prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przewidzianej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi²²². Należy podkreślić również przy tym stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 7 Konstytucji RP może być

²¹⁷ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01.

²¹⁸ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 172.

²¹⁹ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 6, LEX el. 2025.

²²⁰ W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. 1, art. 7, LEX el. 2025.

²²¹ J. Zimmermann, *Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92*, Państwo i Prawo 1993, n. 8, s. 116-120.

²²² W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. 1, art. 7, LEX el. 2025., podobnie E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 41-42.

powoływany jako samodzielna podstawa skargi konstytucyjnej w sytuacji, gdy w sposób niebudzący wątpliwości można powiązać jego naruszenie z naruszeniem innych wolności i praw chronionych konstytucyjnie²²³. Podmioty władzy publicznej, wykonując powierzone im zadania, powinny być zobowiązane przestrzegać zasady praworządności na wszystkich etapach prowadzonych spraw i w stosunku do wszystkich ich uczestników.

Jednocześnie przychylnie należy odnieść się do stanowiska wyrażonego przez H. Rota, zgodnie z którym praworządność należy rozumieć jako szerszą i znaczniejszą kwestię, niż tylko przestrzeganie prawa obowiązującego formalnie w danym miejscu i czasie. Zbyt ściśle i jednostronne pojmowanie praworządności, zdaniem tego Autora, sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą praworządności proklamowaną w konstytucjach wielu państw, które normują formułę demokratycznego państwa prawnego. W tym ujęciu praworządność, pojmowana jako rządy prawa, nie może być rozumiana bez uwzględnienia pozostałych przepisów danej konstytucji i innych ustaw²²⁴.

Tych kilka spostrzeżeń, bez konieczności – jak można sądzić – rozbudowywania argumentacji na ich temat, daje podstawę do stwierdzenia, że uznanie aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora jako tzw. wyłącznej prerogatywy głowy państwa, mając przy tym na uwadze aspekt podmiotowy i przedmiotowy postępowania w sprawie jego nadania, naruszałoby art. 126 ust. 3 Konstytucji RP, a w konsekwencji zasadę praworządności. Nie sposób jest przyjąć, że głowa państwa w zakresie wykonywanych przez siebie zadań, w szczególności nałożonych przepisami ustawowymi, nie podlegałaby prawu normującemu dane stosunki prawne.

3.2 Akt nadania tytułu profesora jako inna czynność lub akt z zakresu działania administracji publicznej

W literaturze wyrażany jest także pogląd, zgodnie z którym akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora stanowi – inną niż decyzja administracyjna albo postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym czynność, na które służy zażalenie albo postanowienie kończące postępowanie, a także inną niż postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, albo postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie – czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą

²²³ Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r. SK 46/05, wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r. SK 30/10.

²²⁴ H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1997, s. 279.

uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143)²²⁵. Teza ta, jak można sądzić, w dużej mierze inspirowana jest wyrokiem NSA z dnia 11 maja 2021 r., w którym sąd uznał dopuszczalność wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie przez Prezydenta RP postępowania w przedmiocie nadania tytułu profesora²²⁶. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje, że aby akt lub czynność mieściły się we wskazanym zakresie, muszą mieć charakter indywidualny i publicznoprawny oraz dotyczyć praw lub obowiązków skarżącej jednostki, a przy tym nie mogą być decyzją czy postanowieniem administracyjnym²²⁷.

Rozważania nad możliwością uznania aktu urzędowego Prezydenta RP jako tego typu czynności lub aktu z zakresu administracji publicznej, należałoby zacząć od wskazania rodowodu tej instytucji. Mianowicie, orzekania sądów w sprawach skarg na inne czynności lub akty z zakresu administracji publicznej zostały wprowadzone do porządku prawnego przez art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²²⁸. Zgodnie z tym przepisem sąd orzekał w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jak wskazał L. Żukowski, ustawa ta rozciągała zakres kontroli NSA na wszelkie formy działalności administracji publicznej, niemające charakteru cywilnoprawnego. Jednocześnie, jak można sądzić, trafnie zwrócono uwagę, że regulacja ta została sformułowana w sposób nie do końca przemyślany, co w konsekwencji mogło powodować w praktyce niezbyt liczną kategorię spraw, które mogłyby spełniać określone w niej kryteria²²⁹. Jak stwierdził T. Woś, wolą ustawodawcy przy formułowaniu tego przepisu było umożliwienie sądowej kontroli takich działań administracji, które nie są podejmowane w sformalizowanym postępowaniu, ale dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej w stosunkach z organami administracji publicznej²³⁰. W doktrynie akcentuje się także inny aspekt uznania określonych działań za inną czynność lub akt z zakresu administracji publicznej. Dotyczy on

²²⁵ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, Państwo i Prawo 2023, nr 2, LEX el. 2025.

²²⁶ Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2021 r. III OSK 3265/21.

²²⁷ A. Jakubowski, *Glosa do postanowienia WSA w Białymstoku z 14.3.2013 r., II SA/Bk 1011/12*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2013, nr 9, s. 656.

²²⁸ Dz. U. z 1995 r. nr 74 poz. 368 z ost. zm. Dz. U. z 2002 r. nr 169 poz. 1387.

²²⁹ T. Woś: *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 61.

²³⁰ *Ibidem*, s. 59. Podobnie NSA w wyroku z dnia 30 stycznia 1997 r. I SA/Po 1786/96 (za: Z. Szonert: *Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, "Palestra" 1997, nr 7-8, s. 197.

możliwości uznania, że dane działanie ma charakter prawnie wiążący. Jak podkreśla M. Bogusz, warunek ten oznacza, że akty i czynności wpływają na sytuację podmiotu w taki sposób, że same tę sytuację wyznaczają bądź wywołują określony skutek prawny, jaki obowiązujące prawo wiąże z danym aktem lub czynnością²³¹.

Aktualnie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym znalazł swoje odzwierciedlenie w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z ost. zm. 1863), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Porównanie obu przepisów wskazuje na niewielkie różnice w ich treści. Jednocześnie w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie znalazła się wzmianka o „przyznaniu, stwierdzeniu albo uznaniu” uprawnień lub obowiązków przez „akty lub czynności” .

Biorąc pod uwagę postanowienia wynikające z omawianego przepisu, T. Woś wskazuje, iż przedmiot skargi w niej przewidziany zakreślają następujące elementy:

- 1) akt lub czynność nie może mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydawanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym i zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.;
- 2) akt lub czynność muszą mieć charakter zewnętrzny, tj. muszą być skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność;
- 3) akt lub czynność muszą być skierowane do indywidualnego podmiotu;
- 4) akt lub czynność muszą mieć charakter publicznoprawny;

²³¹ M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, "Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1-2, s. 182-183.*

5) akt lub czynność musi „dotyczyć” uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa²³².

Ostatnie ze wskazanych kryteriów, dotyczące tego, że akt lub czynność musi „dotyczyć” uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, zdaje się wzbudzać rozbieżności w literaturze przedmiotu. W ocenie jednych autorów użyte w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sformułowanie „dotyczy” nie może być rozumiane jako dopuszczenie również pośredniego związku między aktem lub czynnością a uprawnieniem lub obowiązkiem danego podmiotu, określonymi w przepisach prawnych²³³. Odmienne założenie przyjmuje J. Ziemmermann, wskazując, że zmiana dokonana w art. 3 § 2 pkt 4 przytoczonej ustawy w porównaniu z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oznacza, że ustawodawca poprzestał na użyciu słowa „dotyczące”, rezygnując z uzupełniających je poprzednio kwalifikatorów²³⁴.

Na podstawie analizy przesłanek zakreślających dopuszczalność zaskarżenia aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, można uznać, że kategoria takich aktów i czynności, które spełnią łącznie wszystkie wyżej określone ograniczenia, nie jest szeroka. Opinia ta znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach NSA i SN, w których sądy te odmawiają uznania za zaskarżalne na podstawie tego przepisu określonych działań organów administracji publicznej²³⁵.

Interesującym przykładem czynności lub aktu w rozumieniu omawianego przepisu jest wydanie dowodu rejestracyjnego pojazdu. Jak zwrócił uwagę NSA w uchwale składu 5 sędziów z dnia 15 listopada 1999 r.²³⁶, rejestracja pojazdu następuje w formie decyzji administracyjnej

²³² T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI*, Warszawa 2016, art. 3., LEX el. 2025.

²³³ E. Ochendowski, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 59.

²³⁴ J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z 24 marca 1998 r., II SA 1155/97*, Orzecznictwo Sądów Polskich 1999, n. 9, poz. 164.

²³⁵ Zob. np.: postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2014 r. I FSK 1907/13; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r. II GSK 1050/09, uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 5 listopada 1997 r. III ZP 37/97, postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1999 r. III SAB 7/99, wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r. OSK 650/04, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2005 r. I SA/Wa 1271/04, postanowienie NSA z dnia 24 marca 1998 r. II SA 1155/97, uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r. FPS 5/99, wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2000 r. II SA 1343/00, postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2005 r. I OSK 1152/05, postanowienie składu 7 sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2006 r. I OPS 4/06, postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 24 sierpnia 2006 r. I SA/Wr 1347/05, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2006 r. I SA/Wa 2027/05.

²³⁶ Uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r. OPK 24/99.

po przeprowadzeniu postępowania w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²³⁷. Postępowanie w sprawie rejestracji pojazdu kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, poprzedzającej czynność materialno-techniczną wydania dowodu rejestracyjnego i tablic. Dowód rejestracyjny spełnia zatem podwójną rolę: potwierdza wydanie decyzji administracyjnej o zarejestrowaniu pojazdu oraz jest dokumentem stwierdzającym dopuszczenie zarejestrowanego pojazdu do ruchu. Jednocześnie sam w sobie nie jest decyzją administracyjną, gdyż nie rozstrzyga o uprawnieniu. Wydanie dowodu rejestracyjnego stanowi natomiast inną czynność lub akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Z przytoczonej uchwały w sposób oczywisty wynika, że aby traktować dany akt, o którym mowa w analizowanym przepisie, nie można mu przypisać cechy decyzji administracyjnej²³⁸, jednakże co istotniejsze, wynikać może z niego także, iż wydany być on musi poza postępowaniem administracyjnym. Ten stan rzezy potwierdza oczywiście zwrot „z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego”, użyty w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W konsekwencji przyjęcie stanowiska, że akt nadania tytułu profesora jest aktem, o którym mowa w przytoczonym przepisie, może rodzić dwojaki skutek, w zależności od uznania, czy faza postępowania w sprawie jego nadania, która toczy się przed Prezydentem RP, następuje jeszcze w ramach szczególnego postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora, czy też niejako poza nim, a zatem jest ono ustawowo nieokreślone w znaczeniu procesowym. Przyjęcie pierwszej koncepcji skutkowałaby wyłączeniem kognicji sądów administracyjnych względem aktu urzędowego głowy państwa o nadaniu tytułu profesora. Z kolei przyjęcie drugiej następcza daleko idących wątpliwości, przede wszystkim dotyczących terminów rozpatrzenia przez Prezydenta RP wniosku o nadanie danej osobie tytułu profesora, jak i związania głowy państwa oceną wyrażoną w decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 228 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n., niezależnie od poglądów wyrażonych przez niektórych przedstawicieli doktryny²³⁹. Brak takiego związania, o czym

²³⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 z ost. zm. Dz. U. z 2025 r. poz. 180.

²³⁸ Na tym gruncie warto przytoczyć postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2009 r. II GPS 7/08, w którym sąd stwierdził, że podczas gdy decyzja administracyjna stanowi oświadczenie woli organu administracji publicznej, akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, są czynnościami wykonania prawa, podejmowanymi wtedy, gdy stosunek prawny nie wymaga konkretyzacji, ponieważ został ukształtowany bezpośrednio przepisami prawa.

²³⁹ Zob. M. Sieniuc, *Nadanie tytułu naukowego profesora. Kilka refleksji na tle regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Białostockie Studia Prawnicze 2020, nr 4, s. 154. A. Hyżorek, *Rola*

pisze A. Jakubowski, powinien przyznawać Prezydentowi RP możliwość odmowy nadania tytułu profesora²⁴⁰. Takie podejście rodzi jednak kolejny dylemat, dotyczący tego, jak ustalić granice dyskrecjonalności aktu urzędowego głowy państwa.

Kolejną wątpliwość stanowiłby wpływ uchylenia albo stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej podjętej przez RDN w jednym z nadzwyczajnych postępowań przewidzianych przepisami k.p.a. na uprzednio już wydany akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Zakładając, że akt ten nie jest wydany w ramach postępowania administracyjnego, lecz *sui generis* procedurze zmierzającej do nadania uprawnienia jakim jest tytuł profesora, nie istniałaby podstawa rangi ustawowej, która przewidywałaby możliwość wyeliminowania aktu głowy państwa o nadaniu tytułu profesora w przypadku, gdy ostatecznie orzeczone kwalifikowaną wadę decyzji administracyjnej RDN, czy też kwalifikowaną wadę postępowania, w której decyzję tę wydano.

Niezależnie od przedstawionych wątpliwości, nie sposób jest uznać, że nadanie tytułu profesora stanowi czynność stosowania prawa, przez którą należy rozumieć czynności lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Poczynione rozważania i uwagi uzasadniają twierdzenie, że aktu nadania tytułu profesora nie należy rozumieć jako aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3.3 Akt nadania tytułu profesora jako decyzja administracyjna

Rozważania na temat możliwości uznania aktu Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora jako decyzji administracyjnej należy zacząć do kilku następujących refleksji o charakterze ogólnym. Analizując literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo, można odnieść wrażenie, że o decyzji administracyjnej napisano już *de facto* wszystko. Problematyka związana z tym aktem administracyjnym spotyka się z zainteresowaniem doktryny prawa i postępowania administracyjnego nieustannie. Taki stan rzeczy, jak można sądzić, jest konsekwencją działania przede wszystkim ustawodawcy, który tworząc nierzadko niespójne rozwiązania prawne, nie ułatwia pojmowania określonych zjawisk przez pryzmat utrwalonych i dobrze poznanych koncepcji. Jak zatem akcentuje P Dańczak, poprawne identyfikowanie

Prezydenta. RP w postępowaniu w przedmiocie nadania tytułu naukowego – wybrane zagadnienia, Białostockie Studia Prawnicze 2020, nr 4, s. 75, 78–79, 81.

²⁴⁰ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, Państwo i Prawo 2023, nr 2, LEX el. 2025.

formy danego rozstrzygnięcia, a więc *de facto* dokonanie wyboru między stosowaniem bądź nie decyzji administracyjnej, nie tylko determinuje poruszanie się przez organ w zakresie określonej procedury, lecz także przesądza o ewentualnej możliwości ustalenia, czy i w jakim zakresie kontrola tego rozstrzygnięcia będzie możliwa przed sądem administracyjnym²⁴¹. Pogląd ten rodzić może jednak pytanie, czy w demokratycznym państwie prawnym mogą funkcjonować władcze akty, które byłyby wyłączone spod kontroli sądowej. Większość przedstawicieli doktryny przedmiotu zdaje się możliwość taką wykluczać, podkreślając, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne funkcjonowanie władczych aktów organów władzy publicznej całkowicie wyłączonych spod kontroli sądowej, gdyż pozostawałoby to w sprzeczności zarówno z zasadą państwa prawnego, jak i z konstytucyjnym prawem do sądu oraz zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw²⁴².

Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności jako zasadne jawi się dokonanie analizy pojęcia decyzji administracyjnej w znaczeniu materialnym, w szczególności uwzględniając fakt, iż prawne formy działania administracji publicznej doczekały się bogatej literatury i opracowań. Zacząć wypada od poglądu wyrażonego przez J. Starościaka, przytaczanego przez kolejnych przedstawicieli prawa administracyjnego, zgodnie z którym całość działania administracji uregulowana jest prawem, a co za tym idzie – prawem uregulowane są także instrumenty, za pośrednictwem których dane jest jej działać²⁴³. Autor ten przyjął także koncepcję polegającą na odróżnieniu prawnej formy działania od metody działania administracji, co – jak się wydaje – nie ma praktycznego przełożenia na współczesną doktrynę prawa²⁴⁴. Jednocześnie pojęcie prawnych form działania administracji publicznej doczekało się wielu definicji ujętych w różnych klasyfikacjach i typologiach²⁴⁵.

Decyzja administracyjna stanowi niewątpliwie najbardziej rozpoznaną w doktrynie prawną formę działania administracji publicznej, której definicje prezentowali liczni przedstawiciele literatury przedmiotu. Dla przykładu, M. Zimmermann określał decyzję administracyjną mianem aktu „imperii” wydawanego przez organ administracji państwowej

²⁴¹ P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015. LEX el. 2025.

²⁴² Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 2020, s. 25-27; Z. Kwiatkowski, *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym*, Ius Novum 2019, nr 2, s. 34; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, Państwo i Prawo 1997, nr 11–12, s. 89.

²⁴³ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 55.

²⁴⁴ A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 359.

²⁴⁵ Zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 175 i n.

w konkretnej sprawie o wydanie normy jednostkowej dla konkretnego adresata. Jednocześnie, jak podkreślił ten Autor, decyzja jest aktem zewnętrznym, a więc regulującym, tworzącym bądź znoszącym uprawnienia lub obowiązki jednostki²⁴⁶. Swoją koncepcję indywidualnego aktu administracyjnego, opierającą się na wyliczeniu „elementów twórczych” tego pojęcia, przedstawił również J. Starościak. Sprowadzała się ona do ustalenia, że taki akt stanowi jednostronne, oparte na przepisach prawa administracyjnego rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, cechujące się ponadto podwójną konkretnością – adresata i sytuacji, którą ono rozstrzyga²⁴⁷. Z kolei inny przedstawiciel doktryny prawa stwierdził, że decyzja administracyjna stanowi rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez wyznaczenie wiążących konsekwencji prawa normy materialnej, a zatem jest ona aktem stosowania norm ogólnych i abstrakcyjnych wynikających z powszechnie obowiązującego prawa²⁴⁸.

Omawiany akt administracyjny może być definiowany nie tylko z punktu widzenia pozytywnego, ale także negatywnego, określającego czym nie jest, a w istocie jakie cechy odróżniają go od innych prawnych form działania administracji publicznej. Jak wskazują np. J. Jendrośka oraz J. Borkowski, decyzja administracyjna jest kwalifikowanym indywidualnym aktem administracyjnym o władczym i zewnętrznym charakterze, rozstrzygającym konkretną sprawę konkretnie określonego podmiotu, wydanym na podstawie powszechnie obowiązującego prawa przez właściwy organ administracji²⁴⁹. Nie ma zatem przymiotu tego aktu taka forma działania administracji publicznej, która nie jest skierowana do jednostki usytuowanej na zewnątrz organu i nie rozstrzyga o jej uprawnieniach bądź obowiązkach. W tak rozumiane pojęcie decyzji administracyjnej, w ujęciu materialnym, wpisuje się także stanowisko wyrażone przez J. Zimmermanna, zgodnie z którym przedmiotowy akt administracyjny stanowi jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, względnie innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej, skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną, podjęty na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie

²⁴⁶ M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Jodłowski (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 434.

²⁴⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 215–216.

²⁴⁸ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, Państwo i Prawo 1984, n. 10, s. 6.

²⁴⁹ Por. J. Jendrośka, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 197.

przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne²⁵⁰.

W świetle tak przedstawianego pojęcia decyzji administracyjnej podkreślić należy następujące aspekty:

- 1) decyzja administracyjna podejmowana jest przez organ podmiotu administracji publicznej lub inny organ podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie, najczęściej z mocy prawa, funkcje władcze państwa;
- 2) decyzja administracyjna jest objawem woli tego organu władzy publicznej wyrażanym w imieniu państwa;
- 3) decyzja administracyjna jest aktem władczym i jednostronnym. Stanowi przejaw przysługującego danemu podmiotowi władztwa administracyjnego, określonego w normie kompetencyjnej, w ramach którego – w ustalonym przez siebie w toku przeprowadzonego postępowania stanie faktycznym – na zasadzie wyłączności określa on prawa i obowiązki podmiotu poddanego procesowi konkretyzacji normy materialnej prawa administracyjnego²⁵¹;
- 4) pomimo jednostronności rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej, z chwilą zakończenia tego procesu staje się aktem dwustronnie wiążącym²⁵²;
- 5) adresatem decyzji administracyjnej jest podmiot zewnętrzny usytuowany poza administracją publiczną;
- 6) decyzja administracyjna staje się normą prawną o charakterze pochodnym, a zatem indywidualna norma prawna, zawarta w decyzji administracyjnej, ma tę samą cechę, co norma przez nią konkretyzowana – bezwzględnie obowiązuje²⁵³.

Bez znaczenia dla uznania, że dany akt stanowi decyzję administracyjną, pozostaje forma działania podmiotu, który go wydał. Innymi słowy, nazwa aktu nie determinuje możliwości stwierdzenia, że jest on decyzją administracyjną bądź nią nie jest²⁵⁴. Istotne znaczenie dla określenia przedmiotu zaskarżenia do sądu administracyjnego ma teza, zgodnie z którą do uznania określonego przejawu działalności organu administracyjnego za decyzję administracyjną, a w konsekwencji do poddania go kontroli sądowej, wystarcza, że dane

²⁵⁰ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 133–140.

²⁵¹ T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 3. LEX el. 2025.

²⁵² J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Warszawa–Kraków 1974, s. 40–41.

²⁵³ T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 3. LEX el. 2025.

²⁵⁴ Tak np. w uchwale NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r. OPK 23/99.

rozstrzygnięcie zawiera minimum niezbędnych elementów formalnych, takich jak: oznaczenie organu administracyjnego, wskazanie adresata rozstrzygnięcia, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ²⁵⁵.

Decyzja administracyjna ujmowana może być także w ujęciu formalnym. Definicja procesowa tego aktu administracyjnego uregulowana została w art. 104 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Jednocześnie w literaturze przedmiotu akcentuje się również, że art. 104 § 2 k.p.a., określając decyzję jako akt rozstrzygający sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończący sprawę w danej instancji, zawiera materialną definicję decyzji administracyjnej²⁵⁶.

Jak wskazuje R. Kędziora, z przepisu tego wynika, że decyzja administracja jest podstawową formą załatwienia sprawy indywidualnej²⁵⁷. Z kolei uchylenie się organu administracji publicznej lub podmiotu, któremu powierzono realizację funkcji takiego organu w danym i konkretnym przypadku, od rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki dotyczącej jej uprawnień bądź obowiązków poprzez wydanie decyzji administracyjnej jako prawnie przewidzianej formie, uprawnia tę jednostkę do podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie bezczynności tego organu²⁵⁸.

W orzecznictwie przyjmuje się, że minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja administracyjna, to: oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu²⁵⁹. W konsekwencji organ nie może w sposób skuteczny dowodzić, że załatwienie sprawy nie nastąpiło w formie decyzji administracyjnej, co mogłoby prowadzić do uchylenia się od kontroli sądowej, jeżeli spełnione zostały przytoczone wymagania.

Jednocześnie w orzecznictwie sądowym zarysowały się dwie koncepcje odnośnie do przyjęcia konstrukcji domniemania załatwienia spraw w drodze decyzji administracyjnej. W pierwszej z nich wyrażono tezę, zgodnie z którą w przypadkach, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ

²⁵⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r. SA 1163/81 i wiele innych.

²⁵⁶ J. Jagielski, *Decyzja administracyjna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 205–206; R. Frey, *Znaczenie decyzji administracyjnej w procesie cywilnym*, Warszawa 2014, s. 33–34; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 410–411.

²⁵⁷ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 304.

²⁵⁸ Tak np. w postanowieniu SN z dnia 13 lipca 1983 r. II SA 593/83.

²⁵⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r. SA 1163/81.

administracji państwowej – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej²⁶⁰. Z kolei, stosownie do drugiej z nich, stwierdzenie zawarte w art. 104 § 1 k.p.a., że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej²⁶¹.

Mając powyższe na uwadze, należałoby opowiedzieć się za domniemaniem załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie domniemanie to może mieć sens wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają dany podmiot do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy, co nie jest rzadkim zjawiskiem w polskim systemie prawnym. Słusznie akcentuje przy tym A. Wróbel, że koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia²⁶². Nie można bowiem uznać za rozsądne stanowiska, z których wynika, że jeżeli w przepisach określono właściwość organu administracji publicznej do załatwiania pewnej kategorii spraw administracyjnych, to sprawy te nie mogą być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił formy rozstrzygnięcia. Należy jednakże wskazać, że konsekwencje owego domniemania nie mogą wykraczać poza sfery objęte regulacją prawa administracyjnego, oznaczałoby to bowiem bezzasadne i niezgodne z wolą ustawodawcy poszerzenie zakresu reglamentacji administracyjnej.

Wskazania wymaga także, że z art. 104 § 2 k.p.a. wynika, że decyzja administracyjna m. in. rozstrzyga sprawę co do jej istoty. W tym kontekście w literaturze podkreśla się, że pojęcie decyzji administracyjnej może być rozumiane poprzez pryzmat terminów „sprawa” i „rozstrzygnięcie”²⁶³. Przyjmując możliwe szerokie rozumienie pierwszego z tych pojęć – jako sprawy powstałej wskutek żądania udzielenia uprawnienia albo wszczęcia postępowania z urzędu w celu obciążenia obowiązkiem, ale także jako sprawy weryfikacyjnej powstałej w związku z zarzutem wadliwości decyzji ostatecznej wydanej w sprawie administracyjnej – należałoby przyjąć, że rozstrzygnięcie obu tych kategorii spraw polega na ustaleniu konsekwencji obowiązującej normy prawnej w stosunku do określonych podmiotów. W założeniu to wpisuje się także stwierdzenie wyrażone przez W. Dawidowicza, iż decyzja

²⁶⁰ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 1984 r. SA/Wr 430/84.

²⁶¹ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1985 r. III SA 988/85.

²⁶² A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 104, LEX el. 2025.

²⁶³ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 51.

administracyjna jest aktem stosowania normy prawnej, zaś sprawa w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. stanowi sprawę administracyjną lub sprawą weryfikacyjną. Rozstrzygnięcie tych spraw polega na wiążącym ustaleniu określonej sytuacji prawnej lub wadliwości decyzji administracyjnej²⁶⁴. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że każda decyzja administracyjna rozstrzygająca sprawę co do jej istoty, czyli tzw. decyzja merytoryczna, wywołuje skutki materialnoprawne i skutki proceduralne. Do tych pierwszych zaliczyć należy ustalenie sytuacji prawnej jednostki mającej przymiot strony, natomiast do drugich zakończenie sprawy w danej instancji.

Co również istotne, z art. 104 § 2 k.p.a. wynika, iż dopuszczalne jest istnienie decyzji administracyjnych rozstrzygających sprawę co do jej istoty w części. Przepisy k.p.a. nie określają przy tym przesłanek dopuszczalności wydania częściowego omawianego aktu administracyjnego. W związku z tym w doktrynie prawa przyjmuje się, że dopuszczalność wydania decyzji częściowej wiąże się z charakterem przedmiotu postępowania, który może być w tym sensie podzielny, iż możliwe jest rozstrzygnięcie kolejno co do istoty o kilku elementach składających się na całe uprawnienie lub obowiązek²⁶⁵. Tym samym częściowa decyzja administracyjna kończy sprawę w danej instancji jedynie w części objętej rozstrzygnięciem i w związku z tym może być zaskarżona tylko w tym zakresie²⁶⁶. Z kolei konsekwencją wydania częściowego aktu administracyjnego powinno być wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji uzupełniającej, ponieważ trwa nadal zawisłość sprawy przed organem administracyjnym, na co zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 14 marca 2002 r.²⁶⁷.

Przekładając powyższe rozważania na akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora, zgodzić należy się z tezą wyrażoną przez Z. Kmiecika i J. Wegner, zgodnie z którą akt ten jest w sensie materialnym decyzją administracyjną²⁶⁸. Tezę tę można jednak uzupełnić o stwierdzenie, iż jest on także decyzją administracyjną w znaczeniu procesowym. Postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora, niezależnie od tego, że jest szczególnego rodzaju postępowaniem administracyjnym, jest niewątpliwie sprawą administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a. Dotyczy ono jednostronnego, władczego i indywidualnego rozstrzygnięcia o uprawnieniach jednostki o charakterze publicznoprawnym. W postępowaniu

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 454.

²⁶⁶ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 1981 r. II SA 782/81.

²⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r.

²⁶⁸ 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. LEX el. 2025.

tym następuje konkretyzacja normy generalnej i abstrakcyjnej przez uprawniony do tego podmiot. W konsekwencji definicja materialna, jak i procesowa decyzji administracyjnej, w sposób możliwie najbardziej optymalny wpisuje się w funkcję, jaką spełnia wydawany przez Prezydenta RP akt urzędowy o nadaniu tytułu profesora.

Przyjęciu przedstawionych założeń za trafne nie przeczy dwufazowość postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, chociaż daje asumpt do rozważenia, czy jest to najwłaściwsza możliwa konstrukcja. Szczególny charakter tego postępowania powoduje, że ocena spełnienia przesłanek warunkujących nadanie tytułu profesora musi być dokonywana niejako przez samo środowisko naukowe. W tym stanie rzeczy to Radzie Doskonałości Naukowej powierzono, w drodze wydania decyzji administracyjnej, rozstrzygnięcie, czy osoba ubiegająca się o ten awans naukowy spełnia wymogi przewidziane przepisami p.s.w.n. Wobec tego, decyzja ta nie rozstrzyga w całości o istocie sprawy, a jedynie w jej części, dotyczącej merytorycznej oceny, czy osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora daje pewnego rodzaju rękojmię posiadania odpowiedniej wiedzy naukowej oraz umiejętności prowadzenia badań naukowych. Rozstrzygnięcie to można zatem określić jako *quasi* decyzję częściową w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. W konsekwencji może być ono, jeżeli jest niekorzystne dla wnioskodawcy, samoistnie zaskarżone w drodze złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo do sądu administracyjnego. Charakter przedmiotowej decyzji administracyjnej, zarówno jej aspekt merytoryczny, jak i formalny powoduje, że sądy nie mogą orzekać w przedmiocie obowiązku przyznania uprawnienia w postaci nadania tytułu profesora. Jednocześnie wydanie przez RDN rozstrzygnięcia korzystnego dla wnioskodawcy, aktualizuje podstawę wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji uzupełniającej, rozumianej jako właściwe przyznanie kwalifikacji w postaci nadania tytułu profesora. Jednocześnie powinność wystąpienia z takim wnioskiem spoczywa nie na wnioskodawcy, lecz na RDN, o czym stanowi art. 230 ust. 1 p.s.w.n.

Rozważenia wymaga natomiast, czy akt urzędowy Prezydenta RP, z uwagi na powyższe wskazania, stanowi akt deklaratoryjny, czy też konstytutywny. W doktrynie prawa administracyjnego problematyka konstytutywnego lub deklaratoryjnego charakteru decyzji administracyjnych pojawia dość często. Zdaniem J. Borkowskiego skutki decyzji konstytutywnych powstawać mają od daty ich doręczenia, a decyzji deklaratoryjnych z mocą wsteczną, od daty pojawienia się faktów prawotwórczych. Akt konstytutywny tworzy nowy stan prawny adresata, a deklaratoryjny – potwierdza go tylko i usuwa co do niego wątpliwości. Podział ten, choć z pozoru prosty i użyteczny, wcale takim się nie okazuje przy bliższym jego

zbadaniu. Przede wszystkim dlatego, że nie ma decyzji, które wszystkimi swoimi skutkami mieściłyby się w jednej albo w drugiej kategorii. Akt deklaratoryjny zawsze ma cechę konstytutywności, bo dopiero od jego doręczenia adresatowi ustają wątpliwości co do prawa, które jemu służy, zaś akt konstytutywny wsparty jest o niektóre przesłanki istniejące już przed jego wydaniem i doręzeniem²⁶⁹. W konsekwencji podstawą odróżnienia aktów konstytutywnych od deklaratoryjnych jest to, że te pierwsze kształtują stosunek prawny, zaś te drugie potwierdzają tylko stosunek prawny istniejący z mocy prawa. Akt deklaratoryjny ma więc pewien porządkujący charakter w tym sensie, że wydanie takiego aktu znosi element niepewności mogący wiązać się z istnieniem danego przepisu. Wydanie aktu deklaratoryjnego „zatwierdza” niejako to, co ustanowił ustawodawca i stanowi potwierdzenie woli władzy ustawodawczej przez władzę wykonawczą²⁷⁰. W tym kontekście zasadne może być wyrażenie opinii, że akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora ma charakter konstytutywny. Jego wydanie kształtuje dopiero istnienie prawa w postaci posiadania tytułu profesora. Z kolei decyzja administracyjna wydana przez RDN ma charakter deklaratoryjny, gdyż potwierdza, że osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora spełnia warunki dotyczące nadania tego tytułu.

Akt Prezydenta RP należy zatem rozumieć jako decyzję administracyjną zarówno w znaczeniu materialnym, jak i procesowym, który ma przy tym charakter konstytutywny. Tym samym nie jest konieczne dokonywanie ustalenia, czy głowa państwa, realizując zadanie dotyczące nadania tytułu profesora, jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym – przy jednoczesnej zasadności uznania, że organem takim jest – gdyż organem administracji publicznej będzie w myśl przepisów k.p.a. z uwagi na to, że Prezydent RP rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej indywidualną sprawę, która należy do jego właściwości. Założenie to jednak wymaga odniesienia się do konieczności uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów dla uznania ważności aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora.

²⁶⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarze*, wyd. 7, Warszawa 2005, s. 478–479.

²⁷⁰ A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Akty deklaratoryjne a akty konstytutywne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, LEX el. 2025.

3.4 Kontrasygnata aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadaniu tytułu profesora

Wejście w życie Konstytucji RP zapoczątkowało okres obowiązywania nowych regulacji dotyczących kontrasygnaty aktów głowy państwa. Instytucji tej poświęcono art. 144 tego aktu prawnego. Dwa pierwsze ustępy tego przepisu charakteryzują kontrasygnatę, określając jej zakres, tryb udzielenia, podmioty kontrasygnujące oraz zasadnicze znaczenie ustrojowe. Zgodnie z nimi Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Sama instytucja kontrasygnaty rządowej powstała w Anglii jako narzędzie realizacji zasad „the King can do no wrong oraz the King cannot act alone”²⁷¹, to jednak jej ukształtowanie się w systemach prawa kontynentalnego nastąpiło w okresie „Wielkiej Rewolucji Francuskiej” i stanowiło przejaw określonych tendencji prawnoustrojowych związanych z dążeniem do równoważenia uprawnień monarszych i ustawodawczych w warunkach dualizmu władzy wykonawczej²⁷². W piśmiennictwie wskazuje się, że pomimo zbieżności terminologicznej nie można nadać kontrasygnacie, o której mowa w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, znaczenie, jakie instytucji tej przypisywano na gruncie przepisów ustawy Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁷³. Zdaniem B. Opalińskiego jest to konsekwencją ówczesnego założenia, zgodnie z którym ustrojodawca w tamtym czasie chciał odrzucić zasady podziału władz i skoncentrować jednolitość władzy w rękach Prezydenta²⁷⁴.

Obecnie przepisy Konstytucji RP instytucję kontrasygnaty podnoszą do rangi reguły, przewidując od niej wyjątki w art. 144 ust. 3 tego aktu prawnego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że kontrasygnata powinna przybrać formę podpisu, z czego wynika, iż nie można nią objąć tych wyrazów realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Prezydenta RP, które nie zostały utrwalone na piśmie. Jak zwrócił przy tym uwagę TK, kontrasygnata nie jest wymagana wyłącznie wówczas, gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust.

²⁷¹ B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w polskim prawie konstytucyjnym przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. Część I*, „Ius Novum” 2011, nr 2, s. 140–141 oraz cytowana tam literatura.

²⁷² M. Kamiński, *Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP*, Przegląd Sejmowy 2023, nr 5, s. 115 oraz przytoczona tam literatura.

²⁷³ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 85.

²⁷⁴ Por. B. Opaliński, *Prawnoustrojowy status władzy wykonawczej na tle zasady podziału władz w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] A. Doczekalska (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa polskiego*, Warszawa 2011, s. 143.

3 Konstytucji RP. Brak jest 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 analogicznych. Konstytucja RP nie dopuszcza w tym zakresie żadnych odstępstw, kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa. Zasada ta odnosi się w szczególności do takich kompetencji organu konstytucyjnego, które mają charakter wyjątku od reguły działania tego organu²⁷⁵.

Jednocześnie w doktrynie prawa podnosi się, że ze sformułowania „wymagają dla swej ważności” wynika, że akt urzędowy Prezydenta RP, który nie został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów, a wymagał takiego podpisu, jest nieważny²⁷⁶. Przedmiotową nieważność należałoby rozumieć przy tym w ten sposób, iż akt urzędowy głowy państwa nie powinien wywierać żadnych skutków prawnych, zaś każdy powinien mieć prawo powoływać się na jego nieważność. W innym ujęciu taki stan rzeczy – wystawiony akt urzędowy, lecz niekontrasygnowany – rozumiany może być także jako projekt aktu, co również przynosi rezultat braku wywarcia zamierzonego skutku prawnego²⁷⁷.

Należy wskazać także, że na gruncie art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akcentowany jest problem związany z sytuacją, gdy Prezes Rady Ministrów nie akceptuje aktu urzędowego Prezydenta. Zdaniem W. Skrzydło należ zwrócić uwagę na okoliczność, że to Prezydent RP powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek cały skład rządu, to Prezydent RP wręcza nominacje członkom Rady Ministrów i odbiera od nich przysięgę. W konsekwencji różnica poglądów w kwestii celowości wydania zamierzonego aktu urzędowego głowy państwa nie może zakończyć się po prostu odmową kontrasygnaty, lecz premier winien złożyć swą dymisję²⁷⁸.

Analizując wypowiedzi przedstawicieli literatury na temat instytucji kontrasygnaty spostrzec można, iż nie poruszają one zagadnienia stosowania tej instytucji do aktów urzędowych Prezydenta RP, którym można przypisać przymiot decyzji administracyjnej, jak ma to miejsce w przypadku aktu o nadaniu tytułu profesora. W pierwszej kolejności rozważenia

²⁷⁵ Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. K 4/2006.

²⁷⁶ P. Czarny, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 144, LEX el. 2025.

²⁷⁷ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, art. 144, LEX el. 2025.

²⁷⁸ W. Skrzydło, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 144, LEX el. 2025.

wymaga, czy tego typu akt urzędowy wymaga kontrasygnaty. M. Kamiński przedstawia ideę konstytucyjnych granic formalnych i materialnych kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP ze względu na obowiązywanie określonych zasad i wartości konstytucyjnych²⁷⁹. Autor ten wskazuje, że ciężar kwalifikacji prawnej działań kompetencyjnych Prezydenta RP jako kontrasygnowalnych aktów urzędowych wiązałby się z oceną relacji tych aktów oraz ich skutków prawnych do kompetencji oraz pozycji i funkcji urzędu Prezydenta RP, które są konkretyzacją określonych zasad ustrojowych. Przyjmując ten pogląd, można by stwierdzić, że pewne kompetencje Prezydenta RP i akty ich wykonywania, pomimo że nie zostały uwzględnione w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, mogą nie podlegać kontrasygnacie ze względu na podstawy aksjonormatywne Konstytucji RP. Jeżeli określony akt Prezydenta RP nie wkracza w obszar zadań i kompetencji Rady Ministrów lub poddanie tego aktu obowiązkowi kontrasygnaty prowadziłyby do naruszenia zasad ustrojowych, jak np. zasady podziału i równowagi władz, zasady odrębności i niezależności organów władzy sądowniczej od innych władz lub zadań, funkcji i kompetencji konstytucyjnych Prezydenta RP, uzasadnione mogłoby być przyjęcie poglądu, że tego rodzaju akt, nienależący do katalogu normatywnego z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, nie może być kwalifikowany jako akt kontrasygnowalny w rozumieniu art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. W konsekwencji niewątpliwie akt urzędowy głowy państwa o nadaniu tytułu profesora dla swojej ważności wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Interesującym i wartym przytoczenia przypadkiem w omawianym kontekście jest skarga złożona przez dwóch sędziów SN na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP, które zostało wydane w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów jednej z izb SN. Skarga ta została rozstrzygnięta postanowieniem WSA w Warszawie, którym sąd odrzucił skargę²⁸⁰. W złożonej skardze wniesiono o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu w całości przez Prezesa Rady Ministrów; ewentualnie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie; uwzględnienie skargi w trybie autokontroli jako w całości uzasadnionej, ewentualnie uchylenie zaskarżonego aktu w całości. W wyniku wniesienia przedmiotowego środka zaskarżenia Prezes Rady Ministrów uchylił kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP, które zostało wydane w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów jednej z izb SN, w trybie tzw. autokontroli, wobec uznania w całości skargi za zasadną. W uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia WSA w Warszawie stwierdził, że mając

²⁷⁹ M. Kamiński, *Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP*, Przegląd Sejmowy 2023, nr 5, s. 119-124.

²⁸⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 października 2024 r. VI SA/Wa 3299/24.

na uwadze określony zakres właściwości sądów administracyjnych, uznać należy, iż przedmiot skargi, czyli złożenie przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, nie mieści się w katalogu spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych. Sąd uczynił przy tym przedmiotem swoich rozważań ocenę, czy kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów stanowi akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W ocenie sądu administracyjnego oczywistym było, że udzielenie kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów nie odpowiada już *prima facie* żadnej z pozostałych, wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a form działań organów administracji publicznej, podlegających zaskarżeniu w ramach postępowania sądowoadministracyjnego. W tym kontekście WSA w Warszawie podniósł, że *ratio legis* uregulowania prawnego z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozszerzającego kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji lub postanowień, jest związane z umożliwieniem sądowej kontroli również takich działań administracji publicznej, które dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznej oraz z potrzebą zapewnienia im gwarancji procesowych w ich relacjach z organami administracji publicznej i w zakresie zadań realizowanych przez te organy. Tym samym mają oni zapewnić ochronę na drodze sądowej w sytuacji, gdy odnoszący się do nich akt lub czynność ma cechy określone w przytoczonym przepisie. Następnie sąd powołał się na utrwalone w doktrynie prawa pojmowanie pojęcia kontrasygnaty, które zostało już uprzednio przedstawione. Ponadto WSA w Warszawie podjął rozważania nad pojęciem „sprawa administracyjna”, przyjmując, że pod tym pojęciem rozumie się sprawę powstałą wskutek żądania udzielenia jednostce uprawnienia albo wszczęcia z urzędu postępowania bezpośrednio w celu ograniczenia, cofnięcia uprawnienia administracyjnego lub nałożenia, zwolnienia, ograniczenia lub rozszerzenia obowiązku administracyjnego bądź potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku, które wynikają z mocy samego prawa. Natomiast, zdaniem sądu, rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej jest takie działanie organu administracji publicznej, które podejmowane jest bezpośrednio w celu wywołania skutku prawnego i wywołujące ten skutek przez bezpośrednie władcze ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki bądź prawem wymagane potwierdzenie uprawnień lub obowiązków. W konkluzji omawianego postanowienia wskazano, że skoro w normie statuowanej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. chodzi o zindywidualizowane w przepisie prawa, w odniesieniu do konkretnego podmiotu, uprawnienie albo obowiązek, które może on wykonywać samodzielnie, korzystając w tym zakresie z ochrony prawnej, to z pewnością takiego charakteru nie można przypisać

złożeniu przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta RP. Kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów ma bowiem miejsce w ramach współdziałania najwyższych organów władzy wykonawczej, a jej celem jest osiągnięcie koordynacji ich działań. W konsekwencji sąd doszedł do przekonania, że wniesienie skargi na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów, wobec aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, musi być traktowane jako niedopuszczalne, albowiem droga sądowa przed sądem administracyjnym nie jest środkiem do weryfikacji legalności działania Prezesa Rady Ministrów, wykonującego w tym przypadku przysługujące mu upoważnienie konstytucyjne, za które ponosi odpowiedzialność polityczną przez Sejmem²⁸¹.

Odnosząc się do przedstawionego postanowienia sądu należy zgodzić się, że kontrasygnata wobec aktu urzędowego Prezydenta RP nie jest aktem lub czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, jak i nie jest decyzją administracyjną. W tym aspekcie nie ma potrzeby rozbudowanej argumentacji przedstawionej przez sąd administracyjny. Jednakże nie pozostaje oczywiste, na co sąd nie przedstawił szerszej argumentacji, że przedmiotowa kontrasygnata nie stanowi postanowienia, o którym mowa jest w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Podstawową kategorię postanowień zaskarżalnych do sądu administracyjnego stanowią zatem postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. zażalenie przysługuje na postanowienie tylko w przypadkach wskazanych w kodeksie postępowania administracyjnego. Tym samym katalog postanowień zaskarżalnych do sądu administracyjnego, wydanych w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a., jest zamknięty²⁸². W skład tego katalogu wchodzi postanowienie, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a. Stosownie do tego przepisu zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Przepis ten odnosi się z kolei do art. 106 § 1 k.p.a., który stanowi, iż jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten

²⁸¹ Pogląd ten, wyrażony przez WSA w Warszawie, został następnie podtrzymany przez NSA postanowieniem z dnia 10 lipca 2025 r. II GSK 432/25.

²⁸² T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 3, LEX el. 2025.

organ. Przepis ten reguluje zasady i tryb tzw. współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Akcentuje się przy tym, że teoretyczna konstrukcja współdziałania obejmuje tak zróżnicowane formy prawne, że można mieć wątpliwości, czy jest to instytucja prawna. W ramach tej konstrukcji mieszczą się bowiem zarówno formy współdecydowania, w których treść decyzji administracyjnej jest ukształtowana wspólnym oświadczeniem woli co najmniej dwóch organów administracji publicznej, jak i formy zasięgnięcia niewiążącej opinii innego organu²⁸³. Zasadne jest przy tym wyrażenie opinii, że art. 106 § 1 k.p.a. znajduje zastosowanie do takich przypadków współdziałania, w których wydanie decyzji administracyjnej, a zatem ukształtowanie treści tej decyzji, należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za treść decyzji, zaś organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ, przy czym stanowisko to nie jest wiążące prawnie dla organu załatwiającego sprawę w drodze decyzji.

Podkreślić należy także, że sformułowanie „inny organ”, użyte w art. 106 § 1 k.p.a., nie oznacza tylko organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., lecz każdy organ, który na mocy przepisów prawa materialnego jest obowiązany na żądanie organu administracji prowadzącego postępowanie zająć stanowisko w sprawie będącej przedmiotem tego postępowania²⁸⁴. Z kolei sformułowanie „przepis prawa” należy rozumieć jako wypowiedź zdanie-kształtną, wydrukowaną w dzienniku publikacyjnym, czyli najmniejszy fragment tekstu aktu prawnego²⁸⁵. Tym samym desygnatem tego pojęcia będzie *de facto* każda podstawowa jednostka redakcyjna obowiązującego aktu prawnego, w tym Konstytucji RP. Tym samym Prezes Rady Ministrów może być „innym organem”, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., zaś art. 144 ust. 2 Konstytucji stanowić „przepis prawa”, jako materialnoprawną podstawą współdziałania organów.

Jednakże nie sposób jest przyjąć, że kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów wobec aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora stanowi wyraz zajęcia stanowiska w sprawie administracyjnej, jaką jest postępowanie w sprawie nadania tego tytułu, dokonywanego w ramach współdziałania organów. Twierdzenie to nie wpisuje się w sformułowanie zawarte w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP: „wymagają dla swojej ważności

²⁸³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 106, LEX el. 2025.

²⁸⁴ Por. wyrok NSA z dnia 4 października 2007 r. II OSK 997/07.

²⁸⁵ Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1960, nr 1, s. 105.

podpisu Prezesa Rady Ministrów”. Wynika to przede wszystkim z faktu, że Prezydent RP najpierw wydaje akt urzędowy o nadaniu tytułu profesora, a dopiero następnie przedstawia do podpisu Prezesowi Rady Ministrów. Z kolei współdziałanie organów, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., polega na tym, że organ wydający rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, przed wydaniem decyzji administracyjnej, zasięga opinii innego organu. W omawianym przypadku nie zachodzi taka sekwencja czynności. Trafnie wskazuje przy tym L. Staniszevska, że współdziałanie organów polega na wspólnym uczestnictwie kilku organów w procesie podejmowania aktu administracyjnego, a kontrasygnata nie spełnia tego kryterium, ponieważ nie polega na współkształtowaniu treści aktu. Jej funkcja polega raczej na zatwierdzeniu aktu innego organu i przejęciu odpowiedzialności politycznej, dlatego bliższa jest konstrukcjom nadzoru lub aprobaty niż klasycznemu współdziałaniu organów²⁸⁶.

Powyższe wskazania prowadzą do wniosku, że nie tylko udzielenie albo odmowa udzielenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów na akcie urzędowym Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Dotyczy to także odpowiednio aktu o odmowie jego nadania. W rezultacie o braku ważności aktu urzędowego Prezydenta decydować mogą czynniki o charakterze politycznym, co może prowadzić do sytuacji, w której tytuł profesora nie zostanie nadany pomimo wydania aktu o jego nadaniu. Analogicznie kwestię tę można odnieść do aktu urzędowego głowy państwa o odmowie nadania tytułu profesora. Zarysowany problem nie jest przy tym wyłącznie hipotetyczny. Wskazania wymaga, że Prezydent RP pismem z dnia 7 lutego 2025 r. skierował do Prezesa Rady Ministrów akt urzędowy o odmowie nadania tytułu profesora, celem jego kontrasygnaty. Z kolei Prezes Rady Ministrów omówił podpisu przedmiotowego aktu²⁸⁷. Przyjęcie, że kontrasygnata nie podlega jakiegokolwiek kontroli sądowej, prowadzi do powstania w systemie prawa sytuacji, w której element procedury stosowania prawa przez organ władzy publicznej pozostaje całkowicie poza mechanizmami kontroli legalności. Tymczasem zgodnie z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jednostce przysługuje prawo do sądu, a ustawodawca nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw. Ponadto sytuacja ta może być pojmowana jako luka w systemie ochrony publicznych praw podmiotowych.

²⁸⁶ L. Staniszevska, *Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa*, Poznań 2022, s. 78–80.

²⁸⁷ Zob. artykuł pt. „Sprawa rozpatrzenia wniosków o tytuły profesorskie. Pismo do Kancelarii Prezydenta RP i odpowiedź” opublikowany na Biuletynie Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 23 kwietnia 2025 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-andrzej-duda-profesura-bilewicz-zelazny-odpowiedzi>, dostęp online: 15.12.2025 r.

Rozdział IV

Wzruszalność akt urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania tytułu profesora

4.1 Postępowanie zasadnicze a tryby nadzwyczajne

Decyzja administracyjna, jako prawna forma rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, ma niewątpliwie doniosły charakter z tej przyczyny, iż kształtuje ona stosunek administracyjno-prawny. Stosunek ten jest definiowany w teorii prawa jako powstanie obowiązku określonego zachowania się jednego podmiotu wobec drugiego, ze względu na obowiązującą normę prawną²⁸⁸. Można zatem przyjąć, że to właśnie decyzja administracyjna jest jedną z form kształtowania tego stosunku prawnego, obok norm prawa, które stanowią o jego powstaniu *ex lege*. Władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, które kształtuje lub wpływa na prawa i obowiązki jednostki, musi zatem podlegać szczególnej ochronie. Wywodzona ona może być z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przepisu tego wyodrębnić można m. in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Ochrona ta rozumiana jest jako odnosząca się do praw podmiotowych przysługującym określonym osobom lub ekspektatyw tych praw, w tym zakazie ich znoszenia lub ograniczania, jednakże chroniącą tylko oczekiwania racjonalne i usprawiedliwione²⁸⁹.

Na gruncie przepisów procesowych normujących postępowanie administracyjne przedmiotowej, szczególnej ochrony, dotyczącej stosunków administracyjno-prawnych doszukać się można w art. 16 § 1 k.p.a, który stanowi, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym w toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania, może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w tym kodeksie lub ustawach szczególnych. Przepis ten wyraża zatem zasadę trwałości decyzji administracyjnych. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, decyzji

²⁸⁸ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 49.

²⁸⁹ Tak m. in. TK w wyroku z dnia 10 kwietnia 2006 r. SK 30/04. Podobny pogląd wyrażony został także w literaturze, zgodnie z którym zasada ochrony praw słusznie nabytych ma zapewniać przede wszystkim ochronę praw podmiotowych, w tym zarówno prywatnych, nabytych poprzez skonkretyzowaną decyzję administracyjną (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), Opracowanie Biura TK, Warszawa 2015, s. 36.

ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanej trybu postępowania²⁹⁰.

Nie da się przy tym wykluczyć, że ukształtowanie danego stosunku administracyjno-prawnego na mocy wydanej decyzji administracyjnej może nastąpić w sposób wadliwy. Wadliwość ta może mieć jednak różny charakter, zważywszy na jej przyczynę, jak i istotność. W konsekwencji tego w doktrynie prawa administracyjnego ukształtowało się pojęcie teorii wadliwości decyzji administracyjnej, opartej na gradacji wad i konsekwencji różnicowania rodzaju stosowanych sankcji, które są różnorodne²⁹¹. Decyzje ostateczne, w odróżnieniu od decyzji nieostatecznych, mogą być weryfikowane tylko w przypadkach wyraźnie przewidzianych w k.p.a. Kodeks ten jasno określa przesłanki uchylecia lub zmiany takich decyzji²⁹². W tym miejscu warto przytoczyć tezę wyrażoną w orzeczeniu TK, zgodnie z którą zasada trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych. Zasada ta ma istotne znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli.

Trwałość decyzji uzasadniają przy tym konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa. Przedmiotowa zasada nie ma jednak charakteru bezwzględne. Uchylenie lub zmiana decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania, może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w przepisach k.p.a. lub ustawach szczególnych. Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji, jest konstytucyjna zasada praworządności, która odnosi się też do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Rezultatem zastosowania takich konstrukcji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej eliminacja stanu niezgodnego z prawem²⁹³.

Prawidłowy sposób ukształtowania stosunku administracyjno-prawnego w drodze wydanej decyzji administracyjnej ma niewątpliwie także doniosłe znaczenie na gruncie

²⁹⁰ Tak m. in. w wyroku NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r. I OSK 1545/15.

²⁹¹ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020, s. 352.

²⁹² A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz aktualizowany*, art. 17, LEX el. 2025.

²⁹³ Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r. P 46/13.

przepisów normujących postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora. Nadanie tego tytułu jest istotne bowiem nie tylko z punktu widzenia prywatnego, ale także publicznego, gdyż awans naukowy jednostki przekłada się na sferę społeczną, jak i gospodarczą. W preambule p.s.w.n wskazano już, że dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie jest szczególnie szlachetną działalnością człowieka, oraz dostrzegając fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji, określa się zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz prowadzenia działalności naukowej w oparciu o następujące pryncypia:

- obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej;
- każdy uczony ponosi odpowiedzialność za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia;
- uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym.

Niewątpliwie przyjęte założenia wskazują na społeczne oraz gospodarcze znaczenie nauki, w tym osób, które tę naukę tworzą, co nierozzerwalnie wiąże się z rozwojem kariery naukowej.

Unormowanie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora jako dwufazowego szczególnego postępowania administracyjnego, w którym każda z jego faz kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, daje możliwość, a w określonych przypadkach obowiązek skorzystania z nadzwyczajnych środków weryfikacji tych aktów administracyjnych, które kształtują sytuację prawną jednostki. Istotnym zatem staje się przeanalizowanie regulacji, które stanowiłyby podstawę do wzruszenia decyzji administracyjnej RDN, jak i aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Rozważania w tym zakresie należy zacząć od omówienia związku między postępowaniem zasadniczym, którym jest postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora a trybami nadzwyczajnymi, czyli przewidzianymi prawem postępowaniami umożliwiającymi wzruszenie ostatecznych rozstrzygnięć wydanych przez te organy.

Nie ulega wątpliwości, że postępowanie nadzwyczajne pozostaje w ścisłej zależności z zasadniczym postępowaniem administracyjnym. Poprzez zasadnicze postępowanie

administracyjne należy rozumieć wyrażone w treści art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. postępowanie przed organami administracji publicznej, względnie organem, któremu powierzono realizację danego zadania, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco oraz postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu celem bezpośrednim tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata, w sprawie indywidualnej przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. ma także na celu zagwarantowanie jednolitego i przewidywalnego biegu postępowania w procesie stosowania przepisów prawa materialnego, wykonywanie i urzeczywistnianie prawa materialnego oraz zapewnienie poszanowania chronionych Konstytucją RP praw i wolności, zwłaszcza wtedy, gdy te prawa i wolności są naruszane przez państwo²⁹⁴. Zasadnicze postępowanie administracyjne służy zatem ukształtowaniu stosunku administracyjno-prawnego jednostki poprzez władcze rozstrzygnięcie przez uprawniony organ administracji publicznej, w sposób konstytutywny albo deklaratoryjny, o jej prawach lub obowiązkach.

Z kolei nadzwyczajne postępowanie administracyjne, w związku z możliwymi wadami procesu kształtowania wskazanego stosunku prawnego, ma na celu umożliwienie ponownego otwarcia rozstrzygniętej już sprawy administracyjnej, dokonanie oceny zaistniałej wady i ewentualne jej wyeliminowanie w prawnie przewidziany sposób, w skutek czego możliwym będzie prawidłowe ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki. Należy zatem stwierdzić, że przedmiotem postępowania nadzwyczajnego, w przeciwieństwie do postępowania zasadniczego, jest przeprowadzenie weryfikacji podjętego rozstrzygnięcia w sprawie. Postępowanie to określa się zatem mianem służebnego wobec postępowania zasadniczego, ponieważ byt prawny tego postępowania jest uzależniony od uprzedniego przeprowadzonego postępowania zasadniczego²⁹⁵. Zasadnym jest stwierdzenie, że istotą postępowania nadzwyczajnego jest stworzenie gwarancji prawnych, w formie regulacji procesowych, które mają przymiot represyjny, mających za zadanie zrealizowanie w sposób prawidłowy celów postępowania zasadniczego.

²⁹⁴ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz aktualizowany*, art. 1, LEX el. 2025.

²⁹⁵ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020 r, s. 353.

Istotnym zagadnieniem wymagającym pogłębionej analizy są relacje pomiędzy poszczególnymi trybami nadzwyczajnymi, w tym aspekt dotyczący zbiegu postępowań nadzwyczajnych regulujących te tryby. Do trybów tych należy zaliczyć postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej dotkniętej wadami niekwalifikowanymi lub będącej decyzją nienaruszającą prawa, postępowanie w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego oraz postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przyjęte unormowania dotyczące trybów nadzwyczajnych oparte są na zasadzie niekonkurencyjności, na co wskazuje odrębny przedmiot każdego z tych trybów²⁹⁶. W konsekwencji należy uznać za niedopuszczalne zamienne stosowanie poszczególnych trybów nadzwyczajnych w celu dokonania weryfikacji określonej decyzji administracyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie przyjmuje się, że okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania nie mogą jednocześnie stanowić podstaw do żądania stwierdzenia nieważności decyzji²⁹⁷.

Nie jest możliwe jednak wykluczenie zbiegu omawianych trybów, w szczególności postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Słusznie podnosi się w doktrynie, że co do zasady nie można jednak mówić o konkurencyjności podstaw uzasadniających wznowienie i stwierdzenie nieważności, nie mogą być one bowiem tożsame. Może natomiast dojść do zbiegu podstaw stosowania obu tych instytucji. Niekiedy decyzje mogą więc zawierać zarówno wady skutkujące nieważnością, jak i wady skutkujące wznowieniem postępowania. Kodeks nie reguluje ani zbiegu weryfikacji decyzji dotkniętej wadami kwalifikowanymi, ani zbiegu środków prawnych przysługujących wobec decyzji wadliwych²⁹⁸.

Rozważając zagadnienie zbiegu wskazanych trybów nadzwyczajnych należy mieć na uwadze okoliczność, że chociaż przedmiotem postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest ostatecznie weryfikacja wydanej decyzji administracyjnej, to jednak podjęcie przedmiotowych trybów ma zasadniczo odmienne następstwa dla teje

²⁹⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2017, s. 750-752.

²⁹⁷ Tak m. in. wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r. II OSK 533/12, wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r. II OSK 2496/15, jak i wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r. II OSK 2132/16.

²⁹⁸ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz aktualizowany*, art. 145, LEX el. 2025.

weryfikacji i dla samej sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w weryfikowanym akcie administracyjnym. W tym miejscu należy przytoczyć tezę wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, którą można przyjąć, jako rozstrzygająca, przedstawioną problematykę, zgodnie z którą zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje następstwa prawne dalej idące niż zastosowanie trybu wznowienia postępowania, wobec czego należy dać priorytet pierwszemu z nich²⁹⁹. Z tego względu wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w trakcie toczącego się już postępowania w sprawie wznowienia powoduje w zasadzie konieczność zawieszenia wznowianego postępowania. Następstwem prawnym stwierdzenia nieważności decyzji jest bezprzedmiotowość postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Nadto, jak spostrzeżono w doktrynie, teza ta odnoszona może być nie tylko do zbiegu środków prawnych przysługujących wobec decyzji wadliwych, lecz także do sytuacji, gdy złożono wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego, a właściwy organ administracji publicznej dokonał samodzielnego ustalenia zaistnienia przesłanek skutkujących stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej. W takich okolicznościach może nastąpić wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z urzędu i zawieszenie na ten okres postępowania wznowieniowego³⁰⁰.

Przedstawione rozważania i stanowiska doktryny prawa oraz judykatury o charakterze teoretycznym i ogólnym będą niewątpliwie znajdowały zastosowanie do weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez RDN oraz Prezydenta RP w ramach postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, w szczególności w kontekście szczególnych rozwiązań w tej materii przewidzianych w art. 230 ust. 3 i 4 oraz art. 231 ust. 1 p.s.w.n. W konsekwencji dla pełnego zobrazowania publicznego prawa podmiotowego do tytułu profesora należy omówić poszczególne tryby, które mogą prowadzić do jego wygaśnięcia poprzez wykazanie, iż uznanie jego istnienia odbyło się z naruszeniem prawa.

4.2 Wznowienie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora

Wznowienie postępowania można określić jako instytucję procesową, która stwarza prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, która została zakończona decyzją administracyjną ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ta

²⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r. I OSK 1486/17.

³⁰⁰ Z. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 449.

decyzja została wydana, było dotknięte kwalifikowaną wadą unormowaną w przepisach prawa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że koncepcja wznowienia postępowania administracyjnego oparta jest na podstawowym elemencie, do którego zalicza się weryfikację prowadzonego postępowania na zasadach przyjętych w przepisach prawa procesowego, z położeniem akcentu na przestrzeganie gwarancji ustalenia stanu faktycznego zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej, przy udziale stron oraz stwierdzenie naruszenia przepisów rządzących ustaleniem stanu faktycznego, i to w ujęciu obiektywnego naruszenia³⁰¹. Można zatem skonstatować, że przedmiotem wznowienia postępowania administracyjnego jest dokonanie weryfikacji prawidłowości ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, z punktu widzenia wykluczenia albo potwierdzenia zaistnienia naruszenia przepisów prawa, określonych jako naruszenia ciężkie.

Jako drugi immanentny element prowadzonego wznowieniowego postępowania administracyjnego wskazuje się rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w wyniku stwierdzenia naruszenia przepisów procesowych, rodzących wątpliwości co do prawidłowości ustalenia stanu faktycznego³⁰². W konsekwencji można przyjąć, że w przypadku stwierdzenia, w wyniku dokonanej weryfikacji, iż doszło do wspomnianych naruszeń, organ ponownie we właściwym, przewidzianym dla danej sprawy administracyjnej trybie procesowym, dokonuje jej rozpoznania i rozstrzygnięcia co do jej istoty. Tym samym, przedmiotowy element ma wyraźny charakter nie tylko procesowy, ale także materialnoprawny.

Co istotne, instytucja wznowienia postępowania administracyjnego ma charakter nadzwyczajny. Dotyczy bowiem kontroli prawidłowości wydanej decyzji administracyjnej ostatecznej, czy też postanowienia, bądź ostatecznego milczącego załatwienia sprawy. Wznowienie postępowania administracyjnego może nastąpić w sprawach zakończonych rozstrzygnięciem ostatecznym, nie można zatem wznowić postępowania w odniesieniu do rozstrzygnięcia wyeliminowanego z obrotu prawnego³⁰³.

Zgodnie z art. 151 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 150, po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 wydaje decyzję, w której:

³⁰¹ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020, s. 369.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2020, s. 731.

- 1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa lub art. 145b, albo
- 2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Jak wynika z przytoczonego przepisu, w razie stwierdzenia zaistnienia podstaw do uchylenia decyzji administracyjnej ostatecznej, właściwy organ administracji publicznej zobowiązany jest jednocześnie rozstrzygnąć sprawę co do jej istoty. Przyjęte założenia mogą budzić jednak wątpliwości na gruncie brzmienia art. 126 k.p.a., który stanowi, że do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, art. 107 § 2-5 oraz art. 109-113, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 - również art. 145-152 oraz art. 156-159, z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie. Z literalnego brzmienia przywołanego przepisu wynika, że do postanowień, od których przysługuje zażalenie – a zatem bez wyłączenia którychkolwiek z nich – oraz do postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania od decyzji administracyjnej, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego. Tym samym istnieje możliwość zastosowania tego trybu nadzwyczajnego, gdy sprawa niejako została zakończona poprzez wydane rozstrzygnięcie o charakterze procesowym, a nie merytorycznym.

Stosownie do art. 145 § 1 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję;
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);

- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Jednocześnie podstawą wznowienia postępowania może być także żądanie takie w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja, a także, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁰⁴, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

Wskazane taksatywnie przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w k.p.a. można podzielić na pozytywne oraz negatywne. Przesłanki pozytywne dotyczą wystąpienia okoliczności, które umożliwiają w prawie przewidziany sposób dokonanie ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, która została zakończona wydaniem decyzji administracyjnej ostatecznej. Z kolei, przesłanki negatywne pełnią swoistą funkcję ochronną w stosunku do zasady trwałości decyzji administracyjnej ostatecznej. Wyłączają one zatem możliwość zastosowania sankcji wzruszalność tejże decyzji poprzez ograniczenie ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej do wydania decyzji administracyjnej, która stwierdza co prawda niezgodność z prawem weryfikowanego rozstrzygnięcia, jednakże pozostawiając ją w obrocie prawnym. Przedmiotowe przesłanki zostały wskazane w art. 146 k.p.a. Podkreślenia wymaga, na co wskazuje się w literaturze przedmiotu, że z uwagi na zasadę trwałości decyzji ostatecznych, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a., wykładnia omawianych przesłanek winna mieć charakter zwięzający³⁰⁵.

Pierwszą z podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, która jest wyartykułowana w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. są dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, a które to okazały się fałszywe. Jak wskazuje się przy tym w orzecznictwie sądów administracyjnych, z uwagi na szerokie pojęcie dowodu, wynikające z art. 75 § 1 k.p.a., fałsz dowodu może się przejawiać nie tylko w fałszywych dokumentach, zeznaniach świadków i opiniach biegłych, lecz także w fałszu innych dowodów³⁰⁶. Co istotne, z brzmienia komentowanego przepisu, jak i mu współtowarzyszących, wynika jednoznacznie,

³⁰⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1175.

³⁰⁵ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 145, LEX el. 2025.

³⁰⁶ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2018 r. II SA/Ol 45/18.

że wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie tego przepisu ograniczone jest łącznym wystąpieniem trzech warunków. W postępowaniu dowodowym prowadzonym w danej sprawie administracyjnej wystąpił fałszywy dowód oraz sfalszowanie dowodu musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu. Po trzecie, fałszywy dowód był podstawą ustalenia okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy. Podkreśla się przy tym, że fałsz dokumentu może przybierać formę fałszu materialnego, a więc co do formy dokumentu, jak i formę fałszu intelektualnego, którą odnosi się do treści dokumentu, gdy jego forma jest autentyczna³⁰⁷.

Drugą podstawą wznowienia postępowania administracyjnego stanowi wydanie decyzji administracyjnej ostatecznej w wyniku przestępstwa. W doktrynie prawa przyjmuje się, że pojęcie przestępstwa należy rozumieć ściśle, tj. jako czyn zabroniony w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z ost. zm. poz. 1872)³⁰⁸. Czynem tym będzie zatem zbrodnia i występki, nie zaś każdy czyn, który może być zagrożony karą. W konsekwencji tego zasadnym staje się przyjęcie, podobnie jak w uprzednio omawianej przesłance, że zaistnienie tej podstawy wznowienia postępowania administracyjnego powinno być poprzedzone odpowiednim orzeczeniem sądu.

Kolejną przesłanką warunkującą wznowienie postępowania administracyjnego, która określona została w art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a, stanowi brak wyłączenia pracownika lub organu. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27. Na gruncie wskazanego unormowania spornym może być, jakie rodzaje czynności, których podjęła się osoba, o której mowa w art. 24, 25 i 27 k.p.a, powinny skutkować zastosowaniem tego trybu nadzwyczajnego. Z uwagi na uprzednio wskazaną zasadę ścisłego interpretowania podstaw wznowienia postępowania administracyjnego należy przychylić się do tezy wyrażonej w orzecznictwie sądów administracyjnych, w której stwierdzono, że przesłanka określona w art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. powinna być interpretowana w sposób ścisły. Skoro zatem w przepisie tym mowa jest o „wydaniu decyzji” przez pracownika, zaś w art. 24 k.p.a. użyto sformułowania „udział w postępowaniu”, to oczywiste jest, że ta pierwsza przesłanka jest węższa i ogranicza się w swojej istocie wyłącznie do udziału pracownika (lub organu) w sprawie w fazie jej

³⁰⁷ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953 r., s. 113.

³⁰⁸ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 145, LEX el. 2025.

rozstrzygania. Podstawa wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 3 tego Kodeksu dotyczy zatem wyłącznie sytuacji, gdy dany pracownik „wydawał” decyzję administracyjną, nie dotyczy zaś pracowników, którzy wprawdzie brali udział w podejmowaniu określonych czynności procesowych w toku postępowania, lecz nie podejmowali decyzji³⁰⁹. Istotną wątpliwość może budzić także sytuacja, w której wyłączeniu podlegał członek organu kolegialnego, który wydał decyzję administracyjną ostateczną. Spornym może być uznanie, czy wskazana okoliczność winna każdorazowo skutkować wznowieniem postępowania administracyjnego, czy też wyłącznie w sytuacji, w której organ ten utraciłby zdolność do orzekania z powodu braku quorum. Z pewnością przychylić się należy do tezy prezentowanej w literaturze przedmiotu, zgodnie z którą do wznowienia postępowania administracyjnego powinno dojść w każdym przypadku brania udziału w postępowaniu przez osoby podlegające wyłączeniu, z uwagi na względy natury słusznościowej³¹⁰.

Czwartą z podstaw wznowienia postępowania administracyjnego stanowi brak udziału strony w danej sprawie administracyjnej. Podstawa ta opiera się przede wszystkim na dwóch przesłankach. Pierwszą z nich stanowi fakt niebrania przez stronę udziału w danym postępowaniu. Z kolei drugą jest brak winy strony odnośnie do zaistniałego faktu. Można stwierdzić, że druga ze wskazanych przesłanek może oznaczać sytuację, gdy strona nie została zawiadomiona o wszczęciu postępowania administracyjnego lub nie została dopuszczona do udziału w istotnych czynnościach procesowych albo nie mogła w nich brać udziału z powodów przez nią niezawinionych. Jednocześnie podkreślić należy przy tym, że brak winy strony podlegać musi udowodnieniu³¹¹. Należy przy tym wyjaśnić, o jakie istotne czynności procesowe chodzi, w których strona nie ze swojej winy nie brała udziału. Zdaje się, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się dość szerokie rozumienie tego zagadnienia, uznając za wystarczające brak udziału strony w jednej z faz postępowania³¹². Oczywiście kwestia ta winna być indywidualnie oceniana w zakresie każdego postępowania, gdyż nierzadko w zależności od jego specyfiki fazy te mogą się różnić. Jednocześnie przychylić się należy do stanowiska prezentowanego w doktrynie prawa, zgodnie z którym omawiane uchybienie nie podlega konwalidacji w innych instancjach³¹³. Ponadto zasadne wydaje się

³⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r. I OSK 1984/15.

³¹⁰ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 145, LEX el. 2025.

³¹¹ Por. wyrok NSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r. I SA/Lu 652/97.

³¹² Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r. II OSK 1442/18.

³¹³ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 145, LEX el. 2025.

stwierdzenie, że wznowienie postępowania administracyjnego z powodu zaistnienia omawianej podstawy jego wznowienia winno następować niezależnie od tego, czy zaistniałe naruszenie miało wpływ na treść wydanej decyzji administracyjnej, czy też nie.

Następną z przesłanek, której zaistnienie warunkuje wznowienie postępowania administracyjnego, jest wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję. Wskazuje się, że ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody muszą być nowe³¹⁴. Przez pojęcie to należy rozumieć zarówno okoliczności lub dowody, które zostały odkryte po raz pierwszy lub pierwszy raz zgłoszone przez stronę. Musiały one zatem istnieć w dniu wydania decyzji i nie mogły być znane organowi, który wydał decyzję³¹⁵. W konsekwencji tego twierdzenia należy uznać, że nie mogą stanowić podstaw wznowienia postępowania okoliczności faktyczne lub dowody, nawet istotne dla sprawy, jednak powstałe po wydaniu decyzji administracyjnej ostatecznej rozstrzygającej sprawę administracyjną. Tezę tę potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że jeżeli organ wznowił postępowanie na podstawie okoliczności znanych mu w dniu wydania decyzji, jest to naruszenie prawa, które nie powinno być tolerowane z punktu widzenia praworządności³¹⁶. Jednocześnie przyjmuje się, że omawiane okoliczności należy uznać za nowe, gdy mimo ich zgłoszenia w toku postępowania administracyjnego przez stronę nie były one przedmiotem postępowania wyjaśniającego dokonanego przez organ administracji publicznej³¹⁷. Podkreślenia wymaga również, iż – jak wynika z zasady swobodnej oceny dowodów, wyrażonej w art. 80 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona – organ ten związany jest dokonaną oceną materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Tym samym, rozszerzenie zakresu tej oceny, poprzez rozszerzenie materiału dowodowego w wyniku ujawnienia nowych okoliczności faktycznych lub dowodów, może nastąpić wyłącznie w ramach wznowionego postępowania administracyjnego. Determinuje to również uznanie, że dokonanie przez organ administracji publicznej zmiany oceny materiału dowodowego, bez jego rozszerzenia, nie może stanowić właściwej podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego.

³¹⁴ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020, s. 375.

³¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r. II GSK 986/09.

³¹⁶ Wyrok NSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 1998 r. I SA/Lu 26/97, jak i wyrok NSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 1998 r. I SA/Kr 737/97.

³¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 lutego 1990 r. IV SA 529/89.

Szóstą podstawę wznowienia postępowania administracyjnego reguluje art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., stosownie do którego w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że podstawa ta stanowi sankcję zabezpieczającą realizację obowiązku przeprowadzania procedury współdziałania organów w trybie art. 106 k.p.a.³¹⁸. Kwestia ta silnie jest także akcentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, organ właściwy może wydać decyzję w sprawie wymagającej współdziałania po zakończeniu postępowania organu współdziałającego, a zatem gdy zapadło ostateczne postanowienie. Jeżeli w dniu wydania decyzji ostatecznej obowiązywało ostateczne postanowienie organu współdziałającego, to nie może stanowić to podstawy uchylecia decyzji w trybie wznowienia postępowania³¹⁹. Ponadto przyjmuje się, że dla wznowienia postępowania administracyjnego nie ma istotnego znaczenia, czy przewidziany akt współdziałania miał charakter stanowczy czy opiniodawczy i czy wpływał na treść decyzji³²⁰.

Kolejna przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego dotyczy rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji administracyjnej ostatecznej. Przepis art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. odwołuje się w swej treści wprost do art. 100 § 2 tego Kodeksu, zgodnie z którym, jeżeli zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego, organ administracji publicznej załatwi sprawę, rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie. Za trafne należy przyjąć przy tym twierdzenie, że wznowienie postępowania administracyjnego, gdy rozstrzygnięcia te są odmiennie, powinno następować po ich wnikliwej analizie. Rozstrzygnięcia te muszą one więc zawierać istotne różnice i wpływać na treść decyzji. Stąd wznowienie postępowania administracyjnego na tej podstawie wymaga, po pierwsze, ustalenia, jaki był wpływ rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego na treść decyzji, po drugie – porównania treści rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przyjętego przy rozstrzygnięciu sprawy z rozstrzygnięciem tego zagadnienia przez właściwy organ³²¹. Z kolei zgodnie z przyjętym stanowiskiem przez Naczelny Sąd Administracyjny nie stanowi przesłanki wznowienia

³¹⁸ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 417.

³¹⁹ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r. II OSK 1792/07.

³²⁰ W. Chróścielewski, P. Dańczak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018., s. 187.

³²¹ M. Jaškowska, [w:], M. Jaškowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 145, LEX el. 2025.

postępowania administracyjnego naruszenie art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a.³²². Ostatnią z przesłanek zastosowania trybu wznowieniowego uregulowanego w k.p.a., które podlegają omówieniu ze względu na przyjęty zakres badawczy, stanowi zmiana wcześniejszej decyzji lub orzeczenia sądu. Jak stanowi art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Przyjmuje się, że wzruszenie prejudykatu może być przyczyną wznowienia, pod warunkiem, że miało ono charakter następczy i doszło do niego po zakończeniu sprawy administracyjnej w wyniku wydania decyzji administracyjnej ostatecznej³²³. Zatem, pomiędzy przedmiotową decyzją a inną decyzją administracyjną lub orzeczeniem sądu musi istnieć związek przyczynowy. Wskazuje na to jednoznacznie użyty w tym przepisie zwrot „w oparciu”. Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków stwierdził, że aby móc mówić o związku między decyzjami administracyjnymi, o których stanowi przepis art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., należy wykazać, że są one od siebie zależne, co oznacza, że jedna decyzja stanowi podstawę wydania drugiej, przy czym wydanie tej drugiej decyzji nie będzie możliwe bez wcześniejszego wydania decyzji pierwszej³²⁴.

Zestawiając powyżej przedstawione podstawy wznowienia postępowania z postępowaniem w sprawie nadania tytułu profesora, w tym mając na uwadze szczególny charakter tego postępowania, można dojść do następujących wniosków. Przyjęty przez ustawodawcę dwufazowy model przedmiotowego postępowania powoduje, że wystąpienie kwalifikowanej jego wady może nastąpić *de facto* jedynie w pierwszej z tych faz, a zatem w ramach czynności przeprowadzanych przez RDN. Jednocześnie decyzją administracyjną kończąca to postępowanie jest akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Wynikać by z tego mogło, że wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wznowienia postępowania, określonych w przepisach k.p.a., powinno skutkować, na zasadzie określonej w art. 150 § 1 k.p.a., wydaniem postanowienia o jego wznowieniu przez głowę państwa. Nie można jednak pomijać dyspozycji wynikającej z odesłania zawartego w art. 228 ust. 9 p.s.w.n., zgodnie z którą w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, przepisy k.p.a. stosuje się jedynie odpowiednio. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że Prezydent RP nie prowadzi czynności wyjaśniająco-dowodowych, gdyż w rozstrzygnięciu przez siebie wydawanym opiera się na decyzji

³²² Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r. II OSK 2204/10.

³²³ A. Wróbel, [w:], M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 76, LEX el. 2025.

³²⁴ Wyrok NSA z dnia 22 marca 2013 r. II OSK 2236/11.

administracyjnej, wydanej przez RDN, a która to decyzja stanowi dowód tego, co zostało w niej stwierdzone. Ponadto ewentualne uchylenie aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora w wyniku wznowienia postępowania i orzeczenie o odmowie jego nadania, przy jednoczesnym pozostawianiu w obrocie prawnym decyzji administracyjnej RDN, która tworzy publiczne prawo podmiotowe do tego awansu naukowego, wydaje się być koncepcją wzbudzająca zbyt daleko idące wątpliwości. Należy zatem przyjąć, że wystąpienie kwalifikowanej wady postępowania w sprawie nadania tytułu profesora powinno każdorazowo skutkować wydaniem postanowienia o jego wznowieniu przez RDN. Po przeprowadzeniu przez RDN postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, rozumianej jako spełnienie przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora ustawowo określonych warunków do jego uzyskania, w przypadku wydania rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., winien następować skutek polegający na braku możliwości ostatnia się aktu urzędowego Prezydenta RP.

Podobną tezę wyrazili Z. Kmiecik i J. Wegner uznając, że skutkiem wykreowania dwufazowego modelu postępowania o nadanie tytułu profesora jest to, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji RDN musi prowadzić nieuchronnie do uchylenia przez Prezydenta RP własnego aktu urzędowego³²⁵. Jednakże Autorzy Ci dopatrują się podstawy uchylenia aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora przez zastosowanie wprost art. 7 Konstytucji RP z powodu ostatecznej utraty mocy przez akt inicjujący działanie głowy państwa. Z uwagi na charakter prawny przedmiotowego aktu urzędowego, właściwej podstawy prawnej jego uchylenia należałoby poszukiwać jednak w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., który przewiduje, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Nie ulega wątpliwości, że decyzja administracyjna RDN, o której mowa w art. 228 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n., stanowi „inną decyzję”, w oparciu o którą wydany zostaje akt urzędowy Prezydenta RP. W konsekwencji ostateczne uchylenie rozstrzygnięcia RDN o wystąpieniu do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu profesora będzie wypełniało znamiona przedmiotowej przesłanki i aktualizowało po stronie głowy państwa obowiązek wznowienia postępowania zakończonego wydanym aktem urzędowym o nadaniu tego tytułu. Podkreślenia wymaga przy tym, że w tym ujęciu postępowanie wyjaśniająco-dowodowe przed Prezydentem RP będzie ograniczało się wyłącznie do stwierdzenia istnienia wspomnianego

³²⁵ Z. Kmiecik, J. Wegner, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora*, Państwo i Prawo 2021, nr 3, LEX el. 2025.

ostatecznego rozstrzygnięcia RDN. Ten stan rzeczy będzie zaś powodował konieczność uchylecia przez Prezydenta RP wydanego przez siebie uprzednio aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora i jednoczesnym orzeczeniu o odmowie jego nadania.

Jednocześnie należy wskazać, że z uwagi na specyfikę postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, w praktyce nie wszystkie przesłanki warunkujące wznowienie tego postępowania będą mogły wystąpić. Zasadniczo w postępowaniu tym nie wystąpi przesłanka:

- 1) niezawinionego braku udziału strony w postępowaniu z uwagi na daleko idące ograniczenia w tym zakresie wynikające z przepisów p.s.w.n.;
- 2) wydania decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu w fazie dotyczącej postępowania prowadzonego przez RDN z uwagi na brak podstawy materialnej obligującej do uzyskania takiego stanowiska;
- 3) odmiennego rozpatrzenia zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd z uwagi na wyłączną właściwość RDN do oceny przesłanek warunkujących nadanie tytułu profesora.

4.3 Stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie wystąpienia do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie tytułu profesora

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu spośród znanych prawa administracyjnemu klasycznych koncepcji nieważności aktu administracyjnego – nieważności bezwzględnej i unieważnialności – w polskim postępowaniu administracyjnym przyjęto drugą z nich³²⁶. Zastosowane rozwiązania w polskim ustawodawstwie zakładają, że dany akt administracyjny obowiązuje i domniema się jego legalność do czasu, gdy w prawie przewidzianej procedurze nie zostanie on wyeliminowany z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

³²⁶ B. Adamiak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020, s. 385.

- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Brzmienie wskazanego przepisu uzasadnia przyjęte w doktrynie prawa stanowisko, że ustanowiona konstrukcja unieważnienia decyzji administracyjnej następuje z mocą wsteczną³²⁷. Tym samym w razie stwierdzenia, że dany akt administracyjny dotknięty został kwalifikowaną wadą prawną, właściwy organ administracji publicznej obowiązany jest do wydania rozstrzygnięcia, które wyeliminuje tę decyzję ze skutkiem *ex tunc*.

Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest sprawa procesowa, tzn. rozpoznanie i rozstrzygnięcie w trybie unormowanym przepisami prawa procesowego, zgodnego z przepisami głównie materialnego prawa administracyjnego, sprawy administracyjnej materialnej, jej prawidłowości, pod kątem kwalifikowanych wad prawnych decyzji administracyjnej kończącej postępowanie zwykłe lub nadzwyczajne. W postępowaniu tym organ nie może jednak przejść do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej materialnej. W przeciwieństwie do pozostałych dwóch trybów postępowania nadzwyczajnego, w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji przedmiot tego postępowania został ograniczony wyłącznie do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy procesowej³²⁸. Zakresem omawianego postępowania objęte są więc decyzje administracyjne, a na mocy art. 126 k.p.a. postanowienia, na które służy zażalenie, oraz postanowienia określone w art. 134 tego Kodeksu, tj. stwierdzające niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminowi do jego wniesienia. Co istotne, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, stwierdzenie nieważności może dotyczyć zarówno decyzji administracyjnych ostatecznych, jak i nieostatecznych³²⁹.

³²⁷ *Ibidem*.

³²⁸ B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 2001, nr 8, s. 31.

³²⁹ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 156, LEX el. 2025.

W doktrynie podkreśla się, że przepisy k.p.a., jak i innych aktów prawnych dotyczących procedury administracyjnej, nie zawierają normatywnej definicji nieważności. Sformułowaniu podlega jedynie katalog wad powodujących zastosowanie tego trybu³³⁰. Jednakże należy dodać, że katalog ten nie jest zamknięty ostatecznie, w tym sensie, iż inne akty normatywne mogą przewidywać także pewne wady, których zaistnienie skutkować będzie zastosowaniem tego nadzwyczajnego trybu.

Wskazany brak przedmiotowej definicji nakazuje zatem w sposób możliwie szczegółowo omówić przesłanki, które określają przepisy k.p.a. i których zaistnienie warunkuje dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, które ze względu na wyjątkowy charakter tego trybu powinny podlegać ścisłej interpretacji. Wady te mają co do zasady charakter materialnoprawny, jednakże ze względu na zastosowanie klauzul generalnych, opisujących kwalifikowane wady prawne decyzji administracyjnych, możliwe jest w określonych sytuacjach zastosowanie tego trybu nadzwyczajnego w przypadku naruszenia przepisów procesowych³³¹.

Pierwszą z podstaw zastosowania trybu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, która została wyartykułowana w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., jest wydanie tego aktu administracyjnego z naruszeniem przepisów o właściwości. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, ale także w literaturze przedmiotu, wskazuje się, że unormowania dotyczące właściwości organów administracji publicznej mają charakter bezwzględnie obowiązujący, zaś ich naruszenie, niezależnie od rodzaju tego naruszenia, skutkować musi stwierdzeniem nieważności wydanego aktu administracyjnego³³². Nadmienić warto, że art. 19 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek przestrzegania z urzędu każdej z form właściwości, a zatem zarówno rzeczowej, miejscowej oraz instancyjnej.

Przyjmuje się, iż zastosowanie sankcji nieważności w omawianym przypadku związane jest z brakiem podmiotu, który posiadałby legitymację do skutecznego nawiązania stosunku administracyjnoprawnego³³³. Twierdzenie to można niewątpliwie rozszerzyć. Brak właściwości organu administracji publicznej do władczego orzeczenia o uprawnieniach albo

³³⁰ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 415. Por. także wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. II GSK 186/11.

³³¹ Klauzulę taką stanowi np. „rażące naruszenie prawa”, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

³³² Tak m. in. w wyroku NSA z dnia 29 listopada 1999 r. V SA 955/99, w wyroku NSA z dnia 20 sierpnia 1998 r. II SA 701/98, a także P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz aktualizowany*, art. 156, LEX el. 2025

³³³ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 156, LEX el. 2025.

obowiązku jednostki, która ma przymiot strony postępowania, może być utożsamiona z brakiem kompetencji. Kompetencja jest natomiast podstawą wszelkiego działania tegoż organu, określaną mianem zdolności do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania³³⁴. Z tego też powodu nie sposób jest zgodzić się z poglądami przedstawianymi przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa, iż rygorystyczne podejście do przestrzegania przez organy administracji publicznej swojej właściwości z urzędu, z którego wynika obowiązek skrupulatnego badania swojej właściwości przez te organy w każdym stadium postępowania administracyjnego, co stanowi także pewnego rodzaju funkcję gwarancyjną, może budzić wątpliwości związane z naruszeniem zasady proporcjonalności³³⁵.

Zagadnienie naruszenia właściwości organu administracji publicznej kształtuje się interesująco w szczególności w przypadku organów kolegialnych. Ewentualne omawiane naruszenia można rozpatrywać bowiem w kontekście niewystarczającego kworum do podjęcia rozstrzygnięcia, udziału osób nieuprawnionych do wydania decyzji administracyjnej – którzy co prawda wchodzi w skład danego organu kolegialnego, jednakże nie są legitymowani do rozstrzygania danej sprawy w imieniu tego organu – czy też braku podpisu na decyzji administracyjnej wszystkich osób, które brały udział w wydaniu aktu administracyjnego. Wydaje się jednak, że wskazane okoliczności są właściwsze dla wady określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. rażącego naruszenia prawa niż naruszenia przepisów o właściwości. Nie sposób jest bowiem mówić w tych przypadkach o braku kompetencji organu administracji publicznej do rozstrzygnięcia danej indywidualnej sprawy administracyjnej, lecz raczej o rażącym naruszeniu w wykładni przepisów lub błędnym ich zastosowaniu³³⁶.

Drugą z przesłanek skutkujących zastosowaniem sankcji nieważności decyzji administracyjnej jest jej wydanie bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Przepis art. 156 § 1 pkt 2, ze względu na użyty w nim spójnik „lub”, wprowadza w istocie dwie odrębne od siebie podstawy, skutkujące obowiązkiem wyeliminowania z obrotu prawnego aktu

³³⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 143. Zob. także M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 25 i n.

³³⁵ Tak w P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz aktualizowany*, art. 156, LEX el. 2025, gdzie podniesiono, iż stwierdzenie nieważności decyzji bez względu na to, czy organ administracji publicznej posiada merytoryczne kwalifikacje do załatwienia określonej sprawy administracyjnej wzbudza wątpliwość. Odmienny pogląd wyraził także NSA w wyroku z dnia 7 października 1982 r. II SA 1119/82, w którym stwierdzono, że naruszenie przez organ administracji publicznej właściwości w którymkolwiek jej aspekcie powoduje nieważność decyzji bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia.

³³⁶ Inaczej np. NSA w Gdańsku w wyroku z dnia 1 marca 1991 r. SA/Ga 102/91.

administracyjnego, który został obciążony kwalifikowaną wadą prawną. Z tego względu podstawy te należy omówić oddzielnie.

Pierwsza z nich, czyli wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej, wydaje się dość klarowna. Przyjmuje się, że przez wydanie przedmiotowego aktu bez podstawy prawnej należy rozumieć sytuację, w której organ administracji publicznej, wydając decyzję, nie oparł jej na żadnym przepisie prawa, ponieważ przepisu takiego albo w ogóle nie było, albo też istniejący przepis nie mógł stanowić dla tego organu upoważnienia do działania w formie prawnej przewidzianej dla rozpatrzenia danej sprawy³³⁷. Dodać należy, iż podanie błędnej podstawy prawnej w wydanej decyzji administracyjnej, gdy podstawa jej wydania jednak obiektywnie istnieje, nie stanowi omawianej kwalifikowanej wady prawnej³³⁸, a także, gdy obowiązujące w dniu orzekania przepisy prawa zawierają taką samą regulację, jak przepisy obowiązujące uprzednio, to powołanie się w decyzji administracyjnej na przepisy już nieobowiązujące nie oznacza, że taki akt administracyjny został wydany bez podstawy prawnej³³⁹.

Z kolei, druga z przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, która została określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ma charakter nieostry. Wyodrębnić jednak można, jak się zdaje, dwa podstawowe kierunki interpretacji tej przesłanki. Za pierwszy z nich, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, uznać można takie rozumienie tego przepisu, z którego wynika, że rażące naruszenie prawa zachodzi, gdy w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych normy prawa materialnego lub procesowego wynika, iż organ administracji publicznej normy tej nie zastosował w sposób prawem przewidzianym³⁴⁰. Chodzi zatem o taką sytuację, gdy proste zestawienie treści orzeczenia z treścią zastosowanego w nim przepisu prawa, w sposób jednoznaczny, wskazuje na ich niezgodność. Drugim kierunkiem, także wyrażanym w judykaturze, jest uznanie, że z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia, gdy akt administracyjny został wydany wbrew jednoznaczniemu zakazowi lub nakazowi, który wynika z przepisów prawa materialnego³⁴¹.

³³⁷ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 151, LEX el. 2025. Zob. także wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r. II OSK 2061/17.

³³⁸ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015., s. 440. Podobnie M. Bursztynowicz, M. Sługocka, [w:] M. Bursztynowicz, M. Sługocka (red.), *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, art. 156, LEX el., 2025.

³³⁹ Wyrok NSA z dnia 25 października 1984 r. III SA 671/84.

³⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r. III SA 565/95.

³⁴¹ Zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1989 r. IV SA 339/89.

W doktrynie prawa wskazuje się także, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy w sposób oczywisty nie zastosowano lub nieprawidłowo zastosowano zasady ogólne postępowania administracyjnego, o których mowa w art. 6-11 k.p.a., jednakże w takim stopniu, który spowodował istotne ograniczenie uprawnień strony³⁴². Naruszenia te dotyczą zatem przepisów procesowych. W tym miejscu warto przytoczyć tezę wyrażoną przez NSA, zgodnie z którą z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę w przepisie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieostrym pojęciem rażącego naruszenia prawa wymaga się szczególnej staranności w budowaniu tezy, że naruszenie jasnych w treści norm proceduralnych jest rażącym naruszeniem prawa. O ile bowiem w przypadku prawa materialnego teza ta w zasadzie nie jest kwestionowana, o tyle w odniesieniu do prawa procesowego, chociażby z uwagi na istnienie trybu wznowienia, tylko niektóre przypadki mogą być kwalifikowane jako rażące³⁴³. Co istotne, za rażące naruszenie prawa w zakresie trybów nadzwyczajnych może być też związane ze stosowaniem niewłaściwego trybu³⁴⁴. Twierdzenie to potwierdza się także w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Jak wskazał w jednym z wyroków NSA, postępowania nadzwyczajne są względem siebie niekonkurencyjne, ponieważ poszczególne tryby mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie lub łącznie. Naruszenie w danej sprawie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji, stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.³⁴⁵. Znaczenie dla uznania, że decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ma stwierdzenie, iż zawiera ona tego typu wadę, którą nie da się pogodzić z szeroko rozumianą zasadną praworządności. Inaczej rzecz ujmując zaistnieją gospodarcze lub społeczne efekty naruszenia, których wystąpienie skutkować będzie brakiem możliwości zaakceptowania wydanego aktu administracyjnego jako orzeczenia, pochodzącego od praworządnego organu państwa³⁴⁶.

Podsumowując omówienie przedmiotowej przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, warto dodać, iż dość jednoznacznie w orzecznictwie sądów administracyjnych

³⁴² J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1986, nr 41, s. 71.

³⁴³ Zob. wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2009 r. II GSK 600/08.

³⁴⁴ M. Jaśkowsjka, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 156, LEX el. 2025.

³⁴⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 15 maja 2019 r. I OSK 151/19.

³⁴⁶ por. wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r. I OSK 363/11, a także wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r. I OSK 1683/11.

akceptuje się, że zasadnicze znaczenie dla ustalenia zaistnienia tej przesłanki ma jednak stwierdzenie, iż w realiach danej sprawy administracyjnej nie chodzi o spór dotyczący wykładni przepisów prawa³⁴⁷. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stwierdzenie, że decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, musi wynikać z niebudzących wątpliwości okoliczności prawnych.

Kolejną podstawą stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, jak stanowi art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., jest jej wydanie w sprawie już uprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Można uznać, że jest to w pewnym stopniu konsekwencja stosowania zasady trwałości decyzji administracyjnych, która wywodzona jest z art. 16 § 1 k.p.a. Jak podkreśla się w literaturze, ostateczne rozpatrzenie sprawy administracyjnej stanowi konstrukcję odpowiednio pojmowaną ze względu na specyfikę postępowania administracyjnego jako *res iudicata* w prawie administracyjnym, będąc pozytywną przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej³⁴⁸. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że sankcja ta w sprawie uprzednio rozstrzygniętej innym ostatecznym aktem administracyjnym niejako ma za zadanie urzeczywistnić zasadę zasady trwałości takich rozstrzygnięć³⁴⁹. Dla zastosowania przedmiotowej przesłanki konieczne jest dokonanie oceny, czy dana decyzja administracyjna wydana została w sprawie już uprzednio rozstrzygniętej. Istotne jest zatem dokonanie ustalenia tożsamości sprawy administracyjnej. W orzecznictwie wskazuje się, że z pojęciem tym można mieć do czynienia, gdy zachodzi zbieżność elementu podmiotowego, rozumianego jako występowanie tej samej strony, oraz elementu przedmiotowego, za który należy uznać ten sam stan faktyczny, z którego wynikają uprawnienia lub obowiązki strony, a także ta sama podstawa prawna rozstrzygnięcia³⁵⁰. Stwierdzić można, że art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. stanowi dla strony gwarancję, iż uprawnienie lub obowiązek przyznany na mocy ostatecznego orzeczenia nie zostanie zmieniony przez organ administracji publicznej w sposób dowolny i samowolny. Twierdzenie to wywieść można także z zasady pewności obrotu prawnego, która wiąże się z zasadą zaufania do władzy publicznej, o której mowa m. in. w art. 8 k.p.a.

³⁴⁷ por. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r. I OSK 1859/11.

³⁴⁸ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *La revocabilité des actes administratifs dans le contexte du principe de res iudicata*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Les problèmes théoriques de la science administrative*, Bruxelles–Paris 2012, s. 253-254. Zob. także więcej na temat zasady *res iudicata*: R. A. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 81–83

³⁴⁹ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1999 r., s. 28.

³⁵⁰ por. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1999 r. V SA 1942/98 oraz wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1994 r. II SA 1192/93.

Czwartą z przesłanek dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji jest jej skierowanie do osoby niebędącej stroną w sprawie. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. należy rozpatrywać w kontekście interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Tym samym, akt administracyjny, rozstrzygający sprawę administracyjną podmiotu, który nie ma przymiotu strony, jest obarczony kwalifikowaną wadą prawną. Podkreślić należy przy tym, że przesłanka ta nie będzie miała zastosowania w sytuacji, gdy decyzja administracyjna została błędnie doręczona – do podmiotu niebędącego stroną – a także, gdy określenie strony w treści decyzji nastąpiło w sposób niepełny³⁵¹. Co ciekawe, podmiot, który nie był stroną wydanej decyzji administracyjnej, a w stosunku do którego została ona wydana przez organ administracji publicznej, uzyskuje interes prawny w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności³⁵². Podkreślić natomiast należy, że przeprowadzenie tego typu postępowania bez udziału wskazanego podmiotu stanowi podstawę do wznowienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, stosownie do art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wydanie decyzji trwale niewykonalnej, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., stanowi następłą z podstaw stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego. Zgodzić należy się przy tym z twierdzeniem wyrażonym w doktrynie, iż niewykonalność aktu administracyjnego, o której mowa w przytoczonym przepisie, musi mieć charakter trwały³⁵³. Z kolei przez pojęcie to powinno się rozumieć sytuację, w której podmiot, do którego skierowano decyzję administracyjną, jest w sposób trwały pozbawiony możliwości czynnego użytku ustanowionych na jej mocy praw, czy też określonych obowiązków. Twierdzenie to znajduje także swoje potwierdzenie w judykaturze. Jak stwierdził NSA w jednym z wyroków, ocena niewykonalności decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji publicznej nie może wynikać jedynie ze stanu rzeczy istniejącego wyłącznie w dniu jej wydania, lecz uwzględniać winna faktyczną niemożność jej wykonywania, także po jej wydaniu³⁵⁴. Zakres zastosowania przedmiotowej przesłanki nie jest jednak jednomyślnie ujmowany w literaturze przedmiotu. Podkreśla się bowiem, że możliwość stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego z omawianej przyczyny sprowadza się jedynie do sytuacji, w której akt ten jest niewykonalny z przyczyn natury faktycznej³⁵⁵. Jednocześnie wskazuje się także, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej może obejmować również przypadki

³⁵¹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 443.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 255.

³⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r. SA/Kr 1260/84.

³⁵⁵ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 156, LEX el. 2025.

niewykonalności prawnej tejże decyzji³⁵⁶. Odnosząc się do tych różnych poglądów, bowiem pierwszy z nich przedstawia interpretację zawężającą art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a., podczas gdy drugi stanowi interpretację rozszerzającą tego przepisu, zasadne jest opowiedzenie się za pierwszym z nich. Stanowisko to uzasadnia okoliczność, iż niewykonalność prawna decyzji administracyjnej, rozumiana co do zasady jako jej wydanie wbrew wyraźnemu zakazowi albo nakazowi, które ustanawia przepis prawa materialnego, powinna być rozpatrywana na gruncie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. jako przesłankę wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa.

Z kolei wydanie decyzji administracyjnej, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą, stanowi – zgodnie z art. 156 § 1 pkt. 6 k.p.a. – przedostatnią z podstaw stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego. W ramach tej przesłanki zaakcentować należy, iż dotyczy ona skutku, jaki wywołuje decyzja administracyjna, a nie sama okoliczność jej podjęcia, co wynika wyraźnie ze sformułowania „w razie jej wykonania”³⁵⁷. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż przez czyn zagrożony karą należy rozumieć nie tylko taki czyn, który definiuje pojęcie przestępstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁵⁸, ale także wykroczenie, czy też inne rodzaje zabronionych zachowań, które zagrożone są karą³⁵⁹. Twierdzenie to może być jednak wysoce wątpliwe z punktu widzenia możliwości jego szerokiego zastosowania. Wyróżnić bowiem można, oprócz kar za przestępstwa, także kary o charakterze administracyjnym oraz cywilnym, czy też kary za wykroczenia. Swoisty rodzaj kar stanowią również szeroko rozumiane orzeczenia dyscyplinarne. Zgodzić się natomiast należy z komentarzem, iż w praktyce nie dochodzi do wydania decyzji administracyjnych dotkniętych omawianą wadliwością³⁶⁰. Kwestia ta wynika z tego, iż każdy system opierający się na prawie musi zakładać istnienie zasady praworządności, z której można wywieść za niedopuszczalne tworzenie takich norm prawa, których wykonanie może prowadzić do realizacji czynu zagrożonego karą. Skoro zatem decyzja administracyjna poprzez konkretyzację normy generalnej i abstrakcyjnej nakłada obowiązek lub przyznaje uprawnienia, to ustanowienie norm, które prowadziłyby do wydania decyzji

³⁵⁶ Tak np. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2014, s. 735-736.

³⁵⁷ por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2019 r. IV SA/Po 1191/18, w którym sąd stwierdził, że przepis art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a. dotyczy sytuacji, gdy karą zagrożony jest nie sam fakt podjęcia rozstrzygnięcia, lecz przystąpienie do jego realizacji.

³⁵⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z ost. zm. poz. 1872.

³⁵⁹ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 445.

³⁶⁰ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 156, LEX el. 2025.

administracyjnej, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a., mogłoby prowadzić do uznania ich za niekonstytucyjne.

Ostatnią z przyczyn stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego jest wada, która powoduje jej nieważność z mocy prawa. Przedmiotowa przesłanka również wskazuje na otwartość katalogu podstaw stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, na co wskazywano uprzednio. Zagadnieniem spornym pozostaje, czy zastosowanie tej podstawy wyeliminowania z obrotu prawnego aktu administracyjnego, który został dotknięty kwalifikowaną wadą prawną, możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy przepis szczególnie, przewidujący taką wadliwość, obowiązuje w momencie podejmowania rozstrzygnięcia w ramach postępowania prowadzonego w tym trybie nadzwyczajnym³⁶¹. Wydaje się uzasadnione opowiedzenie się twierdząco nad tak przedstawioną kwestią. Uzasadnienia tego poglądu należy dopatrywać się w tym, iż art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. nie stanowi niejako samodzielnej podstawy do stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego z tej przyczyny, iż dla jego zastosowania konieczne jest istnienie przepisu szczególnego, który przewiduje taką okoliczność. Powołanie się zatem na taki przepis, który nie występuje w porządku prawnym w dniu wydawania decyzji administracyjnej stwierdzającej nieważność innego orzeczenia administracyjnego, może być uznane za wydanie rozstrzygnięcia, które spełniałoby przesłankę, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej³⁶².

Przekładając powyższe rozważania na postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora stwierdzić należy, że przypadki kwalifikowanej wadliwości decyzji administracyjnej, które zostały określone w art. 156 § 1 k.p.a., mogą dotyczyć zarówno rozstrzygnięcia RDN, o którym mowa w art. 228 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n., jak i aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Przy czym ich wystąpienie w przypadku tego drugiego wydaje się być mniej prawdopodobne. Jak wspomniano przesłanki stwierdzenia nieważności obu wymienionych decyzji administracyjnych, pomimo ich enumeratywnego wyliczenia, nie mają charakteru

³⁶¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Wa 1202/18, w którym sąd stwierdził, że tylko wtedy, kiedy istnieje przepis przewidujący nieważność z mocy prawa, możliwe jest wyeliminowanie wadliwego orzeczenia z obrotu prawnego. Musi zatem istnieć przepis materialny w sposób wyraźny przewidujący sankcję nieważności w przypadku określonej wadliwości decyzji administracyjnej oraz wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r. II OSK 79/18, w którym wyrażono odmienną tezę, zgodnie z którą „Jeśli w dacie podejmowania źródłowej decyzji obowiązywał przepis kwalifikujący oznaczoną wadliwość decyzji administracyjnej, jako powodującą jej nieważność z mocy prawa, to uchylenie z porządku prawnego tego przepisu lub aktu prawnego go zawierającego nie usuwa dopuszczalności stosowania tego przepisu jako kryterium wadliwości źródłowej.

³⁶² Inaczej M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 156, LEX el. 2025.

zamkniętego. Jednocześnie, w odróżnieniu od decyzji w sprawie nadania stopnia doktora oraz w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego³⁶³, przepisy szczególne, zwłaszcza uregulowane w p.s.w.n., nie przewidują przypadku, w którym rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora byłyby nieważne z mocy prawa.

Zasadne wydaje się przy tym wyrażenie opinii, iż w przypadku zaistnienia przesłanek nieważności decyzji administracyjnej i ich stwierdzeniu, okoliczność ta nie wpłynie zasadniczo na prawa przyznane osobie, której nadano tytuł profesora. Wynika to z faktu, iż przesłanki te mają charakter materialnoprawny i tkwią w samej decyzji. Oznacza to, że nawet w razie stwierdzenia ich wystąpienia, odpowiednio RDN albo Prezydent RP będą zobowiązani wydać nowy akt administracyjny rozstrzygający sprawę co do jej istoty. Tym samym uprzednio dokonana ocena merytoryczna kwalifikacji osoby ubiegającej się o ten awans naukowy nie powinna ulec zmianie.

Wyjątkiem, jak można założyć, jest przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., dotycząca wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa. Przesłankę tę powiązać można wyłącznie, z uwagi na konieczność wystąpienia oczywistości i niezaprzeczalności tego naruszenia, z dwiema sytuacjami. Pierwsza z nich związana jest z nadaniem tytułu profesora osobie, która w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowała w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 273 i 834) i pełniła w nich służbę, albo współpracowała z tymi organami. W tej sytuacji zarówno decyzja administracyjna wydana przez RDN, jak i akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora rażąco naruszałyby art. 227 ust. 1 *in fine* p.s.w.n., który odsyła do art. 20 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Oczywiście, oddzielnego rozważenia wymagałoby wystąpienie okoliczności, z których wynikałoby, że osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Ujawnienie tego faktu po nadaniu tytułu profesora kwalifikowane mogłoby być jako podstawa wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 1 lub 5 k.p.a., które generalnie dotyczą oparcia się przy wydaniu rozstrzygnięcia na fałszywych dowodach albo wyjściu na jaw nowych dowodów. Wątpliwości w tej mierze zdaje się jednak przesądzać art.

³⁶³ W zakresie tych postępowań nieważność z mocy prawa, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., określa art. 195 p.s.w.n. w odniesieniu do stopnia doktora oraz art. 225 p.s.w.n. odsyłający do art. 195 p.s.w.n. w przypadku stopnia doktora habilitowanego. Zgodnie art. 195 p.s.w.n. w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o stopień doktora przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego, podmiot doktoryzujący stwierdza nieważność decyzji o nadaniu stopnia.

231 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., który dla tzw. kłamców lustracyjnych przewiduje szczególną sankcję administracyjną, która jednak będzie przedmiotem późniejszego omówienia.

Drugą sytuacją, która mogłaby wypełniać znamiona omawianej przesłanki, jest nadanie tytułu profesora osobie, która nie posiada stopnia doktora habilitowanego³⁶⁴. O ile w przypadku osób, które stopień ten uzyskały w Polsce, wątpliwym byłoby wystąpienie tego typu sytuacji, o tyle pewne prawdopodobieństwo jej wystąpienia może mieć miejsce w odniesieniu do osób, które stopień naukowy uzyskały za granicą. Kwestię równoważności stopni naukowych reguluje art. 328, który w ust. 1 przewiduje, że stopień naukowy nadany przez uprawnioną instytucję działającą w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym jest równoważny z odpowiednim stopniem naukowym lub stopniem w zakresie sztuki, o których mowa w ustawie, zaś w ust. 3 wprowadza dodatkowe dwie podstawy uznania równoważności związane z umową międzynarodową, a w przypadku jej braku w drodze postępowania nostryfikacyjnego. W kontekście uznawalności zagranicznych stopni naukowych za równoważne polskim stopniom za problematyczne w pewnym sensie można uznać:

- 1) weryfikację, czy instytucja, która nadała stopień naukowy działa w systemie szkolnictwa wyższego i nauki danego państwa;
- 2) weryfikację, czy w dniu nadania stopnia naukowego instytucja, która go nadała, w rozumieniu prawa wewnętrznego danego państwa posiadała uprawnienie do jego nadania;
- 3) kształcenie prowadzące do uzyskania stopnia naukowego albo część tego kształcenia realizowano zgodnie z przepisami państwa, w którym kształcenie to było prowadzone.

Niewątpliwie dla uniknięcia ewentualnych nieprawidłowości co do weryfikacji zagranicznych stopni naukowych w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, wskazane jest uzyskanie odpowiedniego stanowiska Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej³⁶⁵.

Niezależnie od przedstawionych spostrzeżeń uprawniona wydaje się być opinia, iż wystąpienie podstaw stwierdzenia nieważności odpowiednio decyzji administracyjnej wydanej

³⁶⁴ Odpowiednio stopnia doktora w przypadku, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w.n.

³⁶⁵ Organ działający na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 843).

prze RDN oraz Prezydenta RP wydaje się być mało prawdopodobne. Jednocześnie możliwość zastosowania przedmiotowego trybu wpisuje się w zasadę prawdy materialnej.

4.4 Szczególne tryby wzruszenia decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora

Jak już wcześniej zaakcentowano, przepisy p.s.w.n. przewidują szczególne tryby wzruszenia rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora, które występuje niejako obok instytucji postępowań nadzwyczajnych regulowanych w k.p.a. Pierwszy z nich określony został w art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n. Zgodnie z tymi przepisami – w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości naruszenia praw autorskich przez osobę, której dotyczy wnioski – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może zwrócić się do RDN o dołączenie do wniosku opinii komisji do spraw etyki w nauce PAN. Jednocześnie w sytuacji wydania opinii potwierdzającej możliwość naruszenia praw autorskich, RDN wznawia postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora. Przepisy te zdają się dodatkowo świadczyć o tym, że Prezydent RP w prowadzonej przez siebie fazie postępowania nie przeprowadza żadnych czynności wyjaśniająco-dowodowych, które leżą wyłącznie w kompetencji RDN. Ponadto przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym opinia komisji do spraw etyki w nauce PAN potwierdzająca możliwość naruszenia praw autorskich przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora prowadzi do wznowienia przez RDN postępowania, a w konsekwencji do ewentualnego uchylecia podjętej decyzji i odmowy wystąpienia do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tego tytułu. Należy także dodać, że przyjęte rozwiązanie prawne potwierdza, że pozostawianie w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n, stanowi o istnieniu publicznego prawa podmiotowego do przedmiotowego awansu naukowego. Tym samym zniesienie tego prawa musi wiązać się z wyeliminowaniem wspomnianej decyzji administracyjnej RDN.

Rozważania na temat przedmiotowej podstawy wznowienia tej fazy postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, która zakończyła się wdaniem decyzji administracyjnej o wystąpieniu do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu profesora, należy zacząć od pewnego tła historycznego. Podobne rozwiązania, jednak nie tożsame, przewidywał art. 28 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W ust. 3a tego artykułu przewidziano, że w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości naruszenia przez kandydata do tytułu profesora praw autorskich

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może zwrócić się do Centralnej Komisji o dołączenie do wniosku opinii komisji do spraw etyki w nauce przy Polskiej Akademii Nauk. Z kolei art. 28 ust. 3b tej ustawy stanowił, iż w przypadku wydania przez komisję, o której mowa w ust. 3a, negatywnej opinii, Centralna Komisja wznawia postępowanie o nadanie tytułu profesora lub wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności postępowania o nadanie tytułu profesora. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że w razie uzyskania negatywnej opinii komisji do spraw etyki w nauce PAN, obowiązek podjęcia przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów odpowiednich czynności: wznowienia postępowania o nadanie tytułu albo (zastosowano wadliwe określenie „lub”) wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postępowania o nadanie tytułu – w zależności, od tego, jak zakwalifikował ją ten organ, kierując się brzmieniem, odpowiednio, art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (stopień został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich) albo art. 29a ust. 1 tej ustawy (w pracy stanowiącej podstawę nadania tytułu osoba ubiegająca się o tytuł lub stopień przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego). Oznaczało to – bez względu na treści opinii komisji do spraw etyki w nauce PAN – że Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów, mając obowiązek wszczęcia jednego z tych dwóch nadzwyczajnych postępowań, nie miała podstaw do wydania w ich wyniku decyzji niekorzystnej dla strony w przypadku stwierdzenia naruszenia praw autorskich w twórczości nienależącej do dorobku stanowiącego podstawę jej uchwały o przedstawieniu kandydata do tytułu.

Aktualnie obowiązujący art. 230 ust. 4 p.s.w.n., niezależnie od tego, że nie przewiduje możliwości stwierdzenia nieważności postępowania, jest i merytorycznie różny od uprzednich rozwiązań, i odzwierciedla znacznie niższy poziom legislacyjny³⁶⁶. W aktualnych przepisach inaczej jest określona opinia komisji do spraw etyki w nauce PAN, stanowiąca ewentualny skutek interwencji Prezydenta RP. Dotąd „negatywna”, obecnie, co jest całkiem niejednoznaczne, „potwierdzająca możliwość naruszenia praw autorskich”. Jednocześnie, co wydaje się najistotniejsze, inaczej określa się podstawę wznowienia postępowania. Ściślej rzecz ujmując, w powołanym przepisie nie określa się w ogóle przesłanki inaczej niż pośrednio, tzn. jako nieokreśloną „możliwość naruszenia praw autorskich”. Wobec braku przepisu analogicznego do art. 225 p.s.w.n., który odsyła do art. 194 p.s.w.n., a który z kolei odsyła

³⁶⁶ Por. H. Izdebski, [w:] J. M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, wyd. III*, art. 230, LEX el. 2025.

do art. 145 k.p.a., i to nawet mimo ogólnego odesłania w art. 228 ust. 9 do przepisów k.p.a., powoduje to wątpliwości co do tego, czy „możliwość naruszenia praw autorskich” może w ogóle być samoistną podstawą dalszego działania RDN, czy też w toku wznowionego postępowania organ ten ma – w granicach badania, czy doszło do naruszenia, a już nie możliwości naruszenia, praw autorskich – prowadzić postępowanie mające na celu najpierw ustalenie, czy doszło do wystąpienia którejs z przesłanek określonych w k.p.a. i której z nich.

Aktualnie ustawodawca nie zmienił jedynie obowiązku wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu³⁶⁷. Należy przy tym mieć na uwadze, że ma się do czynienia z całym czasem trwającym postępowaniem w sprawie nadania tytułu profesora – i że postępowanie to ma jedynie powrócić do RDN zasadniczo w celu uzupełnienia dokumentacji przekazywanej Prezydentowi RP w tym znaczeniu, że ma potwierdzić prawidłowość przeprowadzonego postępowania wyjaśniająco-dowodowego albo w przypadku stwierdzenia wady tego postępowania, wyeliminować rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. Służąc rozważeniu okoliczności mających znaczenie dla oceny kandydata do tytułu, nie może ono zatem ze swojej istoty dotyczyć okoliczności pozostających poza zakresem tego postępowania. Innymi słowy, zarzut naruszenia praw autorskich, który stanowiłby podstawę wznowienia postępowania, nie może, co by się wydawało *prima facie*, dotyczyć osiągnięć nieprzedłożonych do oceny we wniosku o nadanie tytułu profesora.

Częściowo krytyczne spostrzeżenia dotyczące omawianych przepisów zdają się dzielić także niektórzy przedstawiciele literatury przedmiotu³⁶⁸. Jednocześnie wskazania wymaga, że art. 230 ust. 4 p.s.w.n. – pomimo iż może wpisywać się w przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., dotyczącą wyjścia na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, niezdanych organowi, który ją wydał – stanowi dodatkową podstawę wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, nieobjętą ograniczeniem, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a. W konsekwencji, w przypadku stwierdzenia we wznowionym przez RDN postępowaniu, iż doszło do naruszenia praw autorskich przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora, zastosowania nie znajdzie przedmiotowe ograniczenie, które przewiduje, że uchylene decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia

³⁶⁷ Tak też D. Wajda [w:] K. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 230, LEX el. 2025.

³⁶⁸ Por. H. Izdebski, [w:] J. M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, wyd. III*, art. 230, LEX el. 2025, oraz T. Jędrzejewski, [w:] J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 230, LEX el. 2025.

doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 k.p.a. oraz w art. 145a-145b k.p.a., jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Tego typu rozwiązanie jest niewątpliwie przejawem uznania, że naruszenie praw autorskich przez naukowca stanowi delikt wymagający szczególnego potępienia. Nie jest to zresztą konstrukcja nieznana postępowaniom o awans naukowy. Podobnie tzw. okresem przedawnienia, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a., objęte nie były podstawy wznowienia określone w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Oddzielnej analizy wymaga natomiast omówienie samego pojęcia „naruszenia praw autorskich”. W pierwszej kolejności zaakcentować należy, że art. 230 ust. 3 i 4 traktuje o „naruszeniu” praw autorskich, co nie jest tożsame z pojęciem „przywłaszczenia”, o którym mowa w art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. prawie autorskim i prawach pokrewnych³⁶⁹. Poprzez pojęcie „naruszenie” należy rozumieć, w literalnym jego ujęciu, złamanie przepisów, czy też szerzej prawa. W konsekwencji naruszenie praw autorskich, o którym mowa w przytoczonych przepisach, należy traktować jako każde naruszenie autorstwa, czyli twórczości dzieła naukowego, a nie tylko przywłaszczenie sobie utworu. Właściwym odnośnikiem do rozumienia tego pojęcia wydaje się być zatem art. 195 p.s.w.n., w którym mowa jest o przypisaniu sobie autorstwa istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego. Jednocześnie dla stwierdzenia wystąpienia podstawy wznowienia, o której mowa w art. 230 ust. 4 p.s.w.n., bez znaczenia pozostaje, czy naruszenie autorstwa dotyczyło istotnego fragmentu cudzego utworu.

Wskazania wymaga także, że w art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n. ustawodawca nie posługuje się powszechnie stosowanym pojęciem „plagiatu”, które często jest używane dla popełnienia czynu, o którym mowa w tym przepisie. Okoliczność ta nie pozostaje przy tym bez znaczenia. Pojęcie plagiatu nie zostało zdefiniowane ustawowo. Jednak w orzecznictwie sądowym oraz w literaturze prawniczej jest to pojęcie używane, aby zbiorczo określić sytuacje jednego z rodzajów naruszeń prawa do autorstwa. Popełnienie plagiatu wiąże się z przejęciem utworu lub jego elementów twórczych i zaprezentowaniem jako własnego przez plagiatora, stworzeniem u odbiorców wrażenia, że mają do czynienia z utworem plagiatora. W praktyce może to mieć miejsce nie tylko wtedy, gdy w ogóle nie zostanie oznaczone autorstwo na rzecz prawdziwego autora, ale i gdy te fragmenty przejęte nie zostaną przez plagiatora odpowiednio

³⁶⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 24.

oznaczone, wyodrębnione. Spełnienie wymogów w zakresie właściwego oznaczenia może być oceniane z uwzględnieniem akceptowanych w środowisku zwyczajów, czy też sztandarów³⁷⁰.

Jednakże nie każde podobieństwo dwóch utworów będzie przesądzało o plagiacie. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z istoty plagiatu wynika, że dochodzi do niego wówczas, gdy następuje wykorzystanie elementów cudzego utworu w takim stopniu, iż brak jest twórczej działalności plagiatora i jego utwór nie nosi cech oryginalności. Niezbędne jest zatem zapoznanie się przez niego z treścią i formą utworu stanowiącego źródło materiału przejścia do utworu własnego. Zdaniem sądu nie jest bowiem plagiatem dzieło, które powstaje w wyniku zupełnie odrębnego, niezależnego procesu twórczego, nawet jeżeli posiada treść i formę bardzo zbliżoną do innego utworu. Możliwe są sytuacje, w których dwóch twórców, niezależnie od siebie, wykorzystuje w utworze ten sam pomysł i opracowuje go przy użyciu bardzo zbliżonych środków artystycznych, zwłaszcza, jeżeli dzieła dotyczą tego samego tematu albo tematów zbliżonych. O tym, że utwór powstały później stanowi naśladownictwo utworu powstałego wcześniej, nie może przesądzać samo podobieństwo elementów obu utworów. Jak podkreślił sąd, o plagiacie będzie decydować świadome wykorzystanie, przywłaszczenie elementów cudzego utworu w takim stopniu, że nie pozwala to na ocenę późniejszego utworu jako całkowicie oryginalnego, powstałego w całości w wyniku procesu twórczego jego autora³⁷¹. Zatem, jak to wyjaśnił Sąd Apelacyjny w powołanym wyroku, jeśli dwa utwory powstały w sposób niezależny od siebie, a podobieństwo między nimi jest przypadkowe, ma miejsce tzw. twórczość paralelna.

Należy także podkreślić, że pojęcie plagiatu odnosi się do przedmiotów objętych ochroną prawa autorskiego, czyli do utworów. Jak wskazuje się w doktrynie, plagiat może mieć charakter jawny albo ukryty. Jest zatem przywłaszczeniem autorstwa, a więc formalnie plagiatem, ukryte przytoczenie w rozprawie naukowej nawet krótkich fragmentów cudzego artykułu, o ile spełniał on autorską przesłankę twórczości, bowiem bezwzględnie obowiązuje zasada oznaczenia autorstwa i źródła cytatu. Także przetworzenie cudzego tekstu, a więc jego przetłumaczenie lub inne wykorzystanie wiążące się z przejściem elementów chronionych prawem autorskim, bez oznaczenia twórcy – mimo własnego równoległego wkładu twórczego – jest plagiatem³⁷². Ponadto, podnosi się, że należy przy tym pamiętać, że autorskoprawna ochrona przed plagiatem dotyczy tylko tej strefy, a zatem składników dzieła o cechach

³⁷⁰ S. Stanisławska-Kloc, [w:] D. Flisak (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 229.

³⁷¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 września 1995 r., I ACr 620/95.

³⁷² J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie*, Warszawa 2016, s. 135.

indywidualnej twórczości w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Przejęcie innych elementów, a więc tych, które nie podlegają ochronie z tytułu prawa autorskiego, jak np. ustalenia naukowe, odkrycia, pomysły, dane z eksperymentów, koncepcji matematycznych, procedur, i przedstawienie ich jako własnych jest – z punktu prawa autorskiego – w pełni dozwolone³⁷³.

Warto w tym miejscu wskazać także, że przypisanie sobie autorstwa fragmentu cudzego utworu może nastąpić w różny sposób. Nie zawsze jest to proste, można rzec, mechaniczne skopiowanie fragmentu cudzej wypowiedzi. W literaturze prawniczej zagadnienie to jest przedmiotem szerokiej analizy. Poniżej przedstawiono kluczowe ustalenia dotyczące tzw. plagiatu. Należy podkreślić, że w nauce prawa autorskiego dostrzeżono kilka rodzajów plagiatu. Ze względu na formę popełnienia plagiatu można wyróżnić dwa zasadnicze rodzaje:

- 1) plagiat jawny, który może przybrać formę plagiatu całościowego, plagiatu częściowego albo plagiatu cytowanego;
- 2) plagiat ukryty, który może przybrać formę plagiatu redakcyjnego, plagiatu inkorporacyjnego, plagiatu adaptacyjnego oraz plagiatu współautorskiego³⁷⁴.

Podobnie na temat kwalifikacji plagiatu wypowiadają się inni przedstawiciele doktryny, wskazując, że na stwierdzenie plagiatu nie ma wpływu rozmiar przyjętych części utworu. Zapożyczone mogą być skromne fragmenty albo całe dzieło. Ta różnica ma w zasadzie wyłącznie charakter ilościowy. Jej następstwem będzie nazywanie plagiatem odpowiednio części lub całości danej pracy. Niekiedy jednak ta prosta zależność zawodzi. Może się zdarzyć, że przejęte elementy, będące niewątpliwie plagiatem, w taki sposób wpłyną na konstrukcję i zawartość pracy, że uzasadni to uznanie jej w całości za plagiat. Pogląd ten zachowa wartość, chociażby w pracy znalazła się również treść pochodząca od jej autora, jeżeli jest ona zdominowana przez przywłaszczone fragmenty, że samoistnie nie ma żadnego znaczenia³⁷⁵.

Przywołane poglądy i klasyfikacje potwierdzają, że zarówno opis art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n., jak i pojęcie plagiatu, obejmują szeroki zakres zachowań, których wspólną cechą jest przejęcie, lub jego próba, cudzej twórczości. Nie ma znaczenia, czy sposób zachowania osoby dokonującej tego przejęcia jest bardziej lub mniej skomplikowany, tzn. czy jest to jawne i dostrzegalne na tzw. pierwszy rzut oka, czy też wymaga od osoby dokonującej analizy,

³⁷³ *Ibidem*, s. 136.

³⁷⁴ B. Michalski, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998, s. 108 i n.

³⁷⁵ E. Wojnicka, B. Gadek-Giesen, [w:] J. Barta (red.), *System prawa autorskiego*, t. 13, Warszawa 2017, s. 337-338.

zwiększonego nakładu pracy lub wiedzy. Innymi słowy, art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n. obejmuje wszystkie rodzaje plagiatu, w tym również takie, które polegają na przytoczeniu bardziej lub mniej zmodyfikowanych cudzych sformułowań, bez ich prawidłowego oznaczenia.

Z kolei odrębnego omówienia wymaga pojęcie przypisania sobie autorstwa. Należy pamiętać bowiem, że pojęcie plagiatu zostało ukształtowane na gruncie prawa autorskiego, w szczególności w oparciu o regulację przepisu karnego, tj. art. 115 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie można jednak utożsamiać wymogów tego przepisu i art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n. W treści tego pierwszego wyraźnie użyto innego sformułowania, zgodnie z którym kto przywłaszcza sobie autorstwo albo wprowadza w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Natomiast w art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n. mowa jest o naruszeniu autorstwa, które należy rozumieć szerzej niż przywłaszczenie, a zatem pojmować je jako „przypisanie autorstwa”, o którym mowa w art. 195 p.s.w.n. Stosując zasadę racjonalnego ustawodawcy, należy stąd wnosić, że oba przepisy dotyczą różnych sytuacji. Na podstawie art. 115 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych przyjęto, że przestępstwo przywłaszczenia autorstwa może być popełnione wyłącznie z działania i to z zamiarem bezpośrednim. Tak więc zamiar sprawcy przejawia się jako chęć popełnienia czynu zabronionego, nie zaś jako godzenie się na możliwość popełnienia takiego czynu. Sprawca bowiem świadomie podaje się za autora cudzego utworu lub cudzego artystycznego wykonania. Natomiast w przypadku wprowadzenia w błąd sprawca może działać zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Czyn zabroniony może być popełniony tak przez działanie, jak i przez zaniechanie. Wprowadzenie w błąd może polegać również na zamierzonym podaniu przez sprawcę nieprawdziwego nazwiska autora utworu lub wykonania, niezależnie od celu, który miał być przez to osiągnięty³⁷⁶. Natomiast na gruncie art. 230 ust. 3 i 4 p.s.w.n. brak jest podstaw do takiego zawężenia, które wymagałoby zamiaru bezpośredniego, czyli działania, które można określić potocznie jako intencjonalne lub celowe.

Podkreślić należy, że omawiany przepis nie jest regulacją z zakresu prawa karnego, lecz prawa administracyjnego. Tym samym, nie jest zasadne stosowanie w jego ramach konstrukcji odpowiedzialności karnej. Przesłanką zastosowania art. 230 ust. 4 p.s.w.n. nie jest zatem popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 115 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie

³⁷⁶ *Ibidem*.

autorskim i prawach pokrewnych. Na tej podstawie można przyjąć, że pojęcie przypisania sobie autorstwa w takim znaczeniu, jakie jest relewantne dla zastosowania art. 195 p.s.w.n. może stanowić czyn popełniony zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Przepis art. 230 ust. 3 p.s.w.n. nie wymaga zatem, aby wykazać, że sprawca zamierzał przypisać sobie autorstwo. Do zastosowania tej regulacji za wystarczające można uznać zachowanie z zamiarem ewentualnym, czyli takie, w ramach którego sprawca co prawda nie zamierza naruszać prawa, lecz godzi się na taką ewentualność.

Zwrócić należy także uwagę, że z redakcji art. 230 ust. 3 p.s.w.n. wynika, iż powzięcie wiadomości o możliwości naruszenia praw autorskich przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora nie jest wiążące dla Prezydenta RP, co do zastosowania normy w nim zawartej. *Ergo*, dyskrejonalność oceny dokonywanej w tym przedmiocie winna być uzależniona od właściwego udokumentowania informacji o możliwości dopuszczenia się czynu, o którym mowa w art. 230 ust. 3 p.s.w.n. Wystąpienie przez Prezydenta RP do RDN w omawianym przypadku przybierać powinno formę pisemnej czynności materialno-technicznej, przy czym wskazane jest, by zawierało ono informacje lub dokumenty, które stały się jego podstawą.

Z kolei wydanie opinii przez komisje do spraw etyki w nauce PAN następuje w sposób i trybie, o którym mowa w art. 39 i 40 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk. Obiekcje, w świetle art. 39 ust. 1 tej ustawy, może budzić sytuacja, gdy osoba w stosunku do której ma być wydana opinia nie jest pracownikiem uczelni, jednostki naukowej Akademii oraz instytutu badawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Podnosi się przy tym, że konsekwencją tej obiekcji będzie brak wiążącego charakteru przedmiotowej opinii dla RDN³⁷⁷. Jednakże należy mieć na uwadze, że art. 230 ust. 3 p.s.w.n. stawowi przepis szczególny w stosunku do ogólnych zadań komisji do spraw etyki w nauce PAN unormowanych na gruncie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk. Po drugie, dyspozycja zawarta w art. 230 ust. 4 p.s.w.n., w przypadku wydania opinii potwierdzającej możliwość naruszenia praw autorskich przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora, ma charakter wiążący dla Rady Doskonałości Naukowej odnośnie do obowiązku wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, niezależnie od kwestii zatrudnienia strony. *Ergo*, bez znaczenia pozostaje

³⁷⁷ D. Wajda, [w:] K. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 230, LEX el. 2025.

okoliczność, czy dana osoba jest pracownikiem uczelni, jednostki naukowej Akademii albo instytutu badawczego.

Natomiast unormowań art. 230 ust. 3 p.s.w.n. nie należy utożsamiać ze współdziałaniem organów administracji publicznej w rozumieniu przepisów k.p.a. Tym samym opinia wydana przez komisję do spraw etyki w nauce PAN nie będzie miała przymiotu aktu administracyjnego.

Należy również zwrócić uwagę na okoliczność, iż obowiązujące przepisy nie wskazują kryteriów, jakimi gremium to ma kierować się przy wydawaniu przedmiotowej opinii. Co więcej, z art. 230 ust. 4 p.s.w.n. wynika, że nie jest wymagane udowodnienie naruszenia praw autorskich dla obligatoryjności wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu profesora. Użyte przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowanie „potwierdzającej możliwość” uzasadnione jest niewątpliwie tym, że właściwe postępowanie dowodowe, które będzie miało na celu zbadanie zaistnienia podstaw wznowienia postępowania, powinno nastąpić w toku wznowionego postępowania. W konsekwencji dla wydania omawianej opinii wystarczającym będzie uzasadnione przekonanie komisji do spraw etyki w nauce PAN, że zaistniała sytuacja, o której mowa w art. 230 ust. 3 p.s.w.n.

Kolejny szczególny tryb wzruszenia decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora uregulowany został w art. 231 ust. 1 p.s.w.n. Przewiduje on, iż prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego lub naruszenia praw autorskich przez osobę, o której mowa w art. 227 ust. 1 albo 2 tej ustawy, a której nadano tytuł profesora, skutkuje utratą tego tytułu.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie przepis ten wprowadza nieznaną ustawodawstwu od 1990 r., instytucję utraty tytułu profesora³⁷⁸. Dotychczas, tj. w ramach ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, występowała bowiem jedynie instytucja utraty prawa do posługiwania się tytułem profesora. Słusznie akcentuje się również, że utrata tytułu profesorskiego na zasadach określonych w art. 231 p.s.w.n. ma zastosowanie wyłącznie do osób, które uzyskały tytuł profesora na podstawie przepisów tej ustawy³⁷⁹. Tym samym osoby, które uzyskały tytuł

³⁷⁸ H. Izdebski, [w:] J. M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. III, art. 231. LEX el. 2025.

³⁷⁹ D. Wajda, [w:] K. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 231, LEX el. 2025.

profesora na podstawie przepisów innej ustawy niż p.s.w.n., nie są objęte przesłanką wynikająca z omawianego przepisu.

Z brzmienia art. 231 ust. 1 p.s.w.n. wynika, że skutek utraty tytułu profesora następuje *ex lege*, na co zwracają również uwagę przedstawiciele doktryny prawa³⁸⁰. Wątpliwość natomiast może budzić, co nie zostało omówione w literaturze przedmiotu, jakie oddziaływanie skutek ten ma na pozostające w obrocie prawnym decyzje administracyjne RDN o wystąpieniu z wnioskiem do Prezydenta RP o nadanie tytułu profesora oraz decyzji administracyjnej głowy państwa o jego nadaniu. Milczenie w tym zakresie doktryny prawa może sugerować, iż przyjmuje się, że konsekwencją utraty tytułu profesora z mocy ustawy na podstawie art. 231 ust. 1 p.s.w.n., jest jednocześnie pozbawienie osoby, której okoliczność ta dotyczy, prawa do ochrony sądowej. Tego typu sytuację należałoby ocenić krytycznie.

Rozważając poruszoną problematykę, należy zwrócić uwagę na art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

W orzecznictwie podkreśla się, że stwierdzenie wygaśnięcia decyzji należy odróżniać od wygaśnięcia prawa, które może być stwierdzone decyzją, oraz od wygaśnięcia decyzji z mocy prawa³⁸¹. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na to, że z art. 231 ust. 1 p.s.w.n. nie wynika wygaśnięcie aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora, lecz wygaśnięcie prawa do tego tytułu.

Zgodnie z tezą wyrażoną przez NSA w jednym z wyroków, art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. może stanowić w konkretnej sytuacji faktycznej samoistną podstawę prawną orzeczenia stwierdzającego wygaśnięcie decyzji. W innym orzeczeniu sąd uznał, że przytoczony przepis z natury rzeczy dotyczy decyzji, które albo nie zostały jeszcze wykonane i na skutek określonych zdarzeń faktycznych wykonanie ich stało się bezprzedmiotowe, albo są w trakcie wykonywania lub wykonane w części, ale dalsze ich wykonywanie może być uznane za bezprzedmiotowe³⁸².

³⁸⁰ *Ibidem*.

³⁸¹ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r. II OSK 711/16.

³⁸² Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r. II OSK 1179/06.

W piśmiennictwie wskazują się *de facto* na trzy typy bezprzedmiotowości w rozumieniu tego przepisu:

- 1) pierwszy wiąże się z następczym brakiem elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji, czyli podmiotu, przedmiotu albo podstawy prawnej.
- 2) drugi wariant bezprzedmiotowości występuje z powodu szeroko rozumianej zmiany stanu faktycznego, która była podstawą decyzji.
- 3) trzeci typ bezprzedmiotowości wywołuje usunięcie normy prawnej będącej podstawą decyzji pozostającej w obrocie prawnym³⁸³.

Jak podkreślają inni przedstawiciele literatury przedmiotu, bezprzedmiotowość decyzji zachodzi w przypadku ustania któregokolwiek z elementów konstrukcyjnych stosunku prawnego, który decyzja ta określiła, ustaliła bądź zmodyfikowała. Wskazywane w nauce przypadki bezprzedmiotowości decyzji odnoszą się do zmiany stanu faktycznego w zakresie przesłanek wydania decyzji, ustania przedmiotu lub podmiotu decyzji, utraty przez ten podmiot kwalifikacji niezbędnych do korzystania z uprawnień wynikających z decyzji, utraty mocy podstawy prawnej wydania decyzji, o ile przepisy prawa taki skutek przewidują³⁸⁴.

Z kolei, jak wskazuje J. Wegner, art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowi konsekwencję zmiany okoliczności towarzyszących jej wydaniu. Konstrukcja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji pozwala przy tym na realizację wywodzonego z art. 7 k.p.a. obowiązku organu kontroli zgodności z prawem wykonywania decyzji. Orzekanie o wygaśnięciu decyzji jest zatem obligatoryjne, o ile nic innego nie wynika z przepisów szczególnych, organ nie dysponuje tu prawem wyboru konsekwencji prawnych³⁸⁵.

Z punktu widzenia instytucji utraty tytułu profesora znaczenie ma druga z przesłanek wymienionych w art. 162 ust 1 pkt 1 k.p.a., Jest ona spełniona wtedy, gdy za wygaśnięciem decyzji przemawia „interes społeczny” lub „interes strony”. Należy je stosować na zasadzie alternatywy łącznej poprzez wykładnię zawężającą. Wymaga to ustalenia okoliczności, które po skonkretyzowaniu przez organ pozwolą stwierdzić, że stanowią ziszczenie klauzul „interesu społecznego” lub „interesu strony”.

³⁸³ R. Klonowski, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, art. 162, LEX el. 2025.

³⁸⁴ M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, art. 151, LEX el. 2025.

³⁸⁵ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 162, LEX el. 2025.

O pojęciu „interesu społecznego” w kontekście tego przepisu wypowiedział się NSA. W jednym z wyroków tego sądu stwierdzono, że w sytuacji, gdy ustaje byt prawny jednego z elementów stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji z powodu zmiany przedmiotu rozstrzygnięcia, można przyjąć, że wygaszenie takiej decyzji, która niewątpliwie stała się bezprzedmiotowa, leży w szeroko pojętym interesie społecznym. Porządkuje bowiem sytuację prawną przez wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji, która przestała istnieć i przez to nie nadaje się do wykonania³⁸⁶.

Mając na uwadze powyższe stanowisko wyrażone w doktrynie oraz judykaturze, stwierdzić można, iż zaistnienie okoliczności, o których mowa w art. 231 ust. 1 p.s.w.n., aktualizuje obowiązek, zarówno po stronie RDN, jak i Prezydenta RP, wydania decyzji administracyjnej o wygaśnięciu uprzednio wydanych rozstrzygnięć przez te organy. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że utrata tytułu profesora, jako wygaśnięcie praw nabytych z mocy ustawy, skutkuje ich dalszą bezprzedmiotowością. Z kolei ich wyeliminowanie z obrotu prawnego, poprzez wygaszenie, może być poczytywane jako leżące w szeroko rozumianym interesie społecznym. Formalne i oficjalne wydanie tego typu aktu mogłoby mieć doniosłe znaczenie społeczne, zwłaszcza z punktu widzenia środowiska naukowego. Z pewnością leży natomiast w interesie strony, gdyż daje podstawę do kontroli sądowej tego, czy istotnie stwierdzenie utraty tytułu profesora, a zatem i wszystkich praw nabytych w związku z jego posiadaniem, nastąpiło zgodnie z prawem.

³⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 r. II OSK 485/09.

5.1 Koncepcja ochrony publicznych praw podmiotowych

Jak wskazuje się w literaturze, kwestia zapewnienia ochrony publicznych praw podmiotowych wynika z samej ich istoty. Samo to pojęcie bowiem zostało stworzone w celu wypracowania konstrukcji, na podstawie której istniałaby możliwość wnoszenia skargi, aby zapewnić obywatelom sądową kontrolę ich praw³⁸⁷. Nie bez powodu pojęcie publicznych praw podmiotowych, o których była mowa szerzej w pierwszym rozdziale, odgrywa szczególną rolę w tych systemach prawnych, w których istnieje szeroko rozwinięta działalność sądownictwa administracyjnego. W okresie, w którym ustrój polityczny i społeczny pozbawiony był sądownictwa administracyjnego, a tym samym sądowej kontroli respektowania praw obywatelskich, koncepcja publicznych praw podmiotowych zanikała bądź też stanowiła podłoże, na którym odżywały głosy, których treść nakierowana była na wprowadzenie sądownictwa, na jego reaktywację z uwagi na ochronę dóbr obywatelskich³⁸⁸. Tym samym można rzec, że kategoria publicznych praw podmiotowych wiąże się z postępowaniem sądowym, tak jak kwestia ochrony interesu prawnego pozostaje w związku zarówno z postępowaniem administracyjnym, jak i kontrolą sądową. Inaczej rzecz ujmując, oba te pojęcia są instrumentami służącymi ustaleniu istnienia i zakresu ochrony obywatela przed naruszeniami ze strony władzy publicznej³⁸⁹.

Co istotne, aspekt zapewnienia ochrony sądowej obywatelowi jako fundamentalna wartość koncepcji publicznych praw podmiotowych, pozostaje niezmiennie aktualny. Niemniej jednak można odnieść wrażenie, iż w doktrynie, ale także w samym orzecznictwie pojawiają się skłonności, które mogą być pochytywane jako przychylające się do ograniczenia tej roli. Podkreślić należy jednak, że obecne regulacje prawne w zakresie sądownictwa administracyjnego uznają za priorytetowy cel ochrony nie tyle publicznych praw podmiotowych, co utrzymania obowiązującego porządku prawnego. Taki właśnie punkt

³⁸⁷ K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2014, n. 2, s. 117.

³⁸⁸ E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, Nowe Prawo 1960, nr 2, s. 15.

³⁸⁹ Por. poglądy wyrażone w: K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Jawność życia publicznego jako konstytucyjna reguła dostępu do informacji publicznej a ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020, nr 53, s. 299-313.

widzenia potwierdzać mogą przeprowadzone analizy dotyczące pozycji ustrojowej Prezydenta RP i aktów urzędowych przez niego wydawanych.

Warto jednak zaznaczyć, że chociaż legitymacja do wniesienia skargi opiera się głównie na interesie prawnym, jednostka, której publiczne prawo podmiotowe zostało naruszone, może skierować sprawę do sądu, domagając się zadośćuczynienia za poniesione krzywdy, a tym samym – w kontekście obowiązującego porządku prawnego – ma prawo do pełnej ochrony swoich praw i wolności.

Nie można zapominać, że publiczne prawa podmiotowe zakotwiczone są w prawie powszechnie obowiązującym. Oznacza to, że ich rola w ochronie jednostki jest wyjątkowo silna, szczególnie w tym sensie, że zapewniają one realizację żądań jednostki zgodnie z jej oczekiwaniami. W przypadku publicznego prawa podmiotowego organ ma prawny obowiązek postępowania zgodnie z obowiązującymi przepisami. Z tego wynika, że jednostka, opierając się na stosownych regulacjach prawnych, może wystąpić do administracji z żądaniem uwzględnienia swojego interesu prawnego, a tym samym podjęcia działań zmierzających do realizacji jej oczekiwań. W przeciwnym razie, konieczne może być wszczęcie postępowania sądowego wobec organu. Sąd administracyjny powinien rozpatrzyć pozytywnie skargę jednostki, jeśli stwierdzi, że doszło do naruszenia jej publicznego prawa podmiotowego.

Przypomnieć należy, że istnienie publicznego uprawnienia podmiotowego warunkuje norma prawna. Każde publiczne prawo podmiotowe jest bowiem ściśle związane z określoną regulacją prawną, a ściślej mówiąc, z konkretnym stosunkiem prawnym, który określa uprawnienia i obowiązki stron. Te elementy stanowią niezbędny warunek dla instytucji publicznego prawa podmiotowego. Publiczne prawo podmiotowe wiąże się z możliwością jednostki do określonego działania, które przejawia się zarówno w jej uprawnieniu, jak i w obowiązku ciążącym na administracji publicznej.

Z kolei, jak zauważa H. Maurer, omawiana kategoria prawna odnosi się do prawnie przyznanej jednostce zdolności do występowania wobec państwa z żądaniem określonego działania, mającego na celu realizację jej indywidualnych interesów. W związku z tym, o obowiązkach *sensu stricto*, które są związane z uprawnieniami jednostki, można mówić jedynie w kontekście podmiotu władczego. Należy jednak pamiętać, że na podmiocie, któremu przysługuje publiczne prawo podmiotowe, ciążyć mogą tylko obowiązki dotyczące sposobu realizacji tego prawa, jego przenoszenia z teoretycznego ujęcia na rzeczywistą praktykę³⁹⁰.

³⁹⁰ H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., München 2002, s. 86-88.

Mając powyższe na uwadze, można wyrazić opinię, że koncepcja ochrony publicznych praw podmiotowych związana jest przede wszystkim z umiejscowieniem jednostki w punkcie centralnym, a zatem w pewnym sensie priorytetowym z punktu widzenia realizacji norm prawnych, tym samym przedmiotem ochrony stają się uprawnienia i wolności jednostki. Daje to asumpt do twierdzenia, iż ochrona publicznych praw podmiotowych winna mieć niejako wyższy stopień i standard, niż ochrona interesu prawnego, którą głównie należy utożsamiać z uprawnieniami o charakterze procesowym.

5.2 Międzynarodowy standard prawa do sądu administracyjnego

W literaturze zwraca się uwagę, iż prawo do sądu pełni w systemie ochrony praw człowieka rolę prawa wtórnego, o charakterze gwarancyjnym, stanowiącym w istocie jedynie środek ochrony innych praw. Jego celem jest bowiem zapewnienie ochrony, w drodze realizacji prawa do sądu, innego prawa, które mogło zostać uprzednio naruszone³⁹¹. Jednocześnie podnosi się istnienie pojęcia „międzynarodowego standardu prawa do sądu”, co wynika z tego, iż regulacje związane z tym prawem przewidziano w prawie międzynarodowym, jak i europejskim³⁹².

Pojęcie „standardu” może być różne rozumiane. W ujęciu gramatycznym pojęcie to oznacza „pewien poziom, zwłaszcza spełniający podstawowe wymagania”³⁹³. Z kolei w literaturze „standard” definiowany jest jako pewnego rodzaju wzorzec lub normę, której powinny odpowiadać określone rozwiązania prawne. Tym samym pojęcie to może wyznaczać konieczny w danym systemie prawnym zakres zachowania się jego adresata³⁹⁴. W tym ujęciu „standard” powinien zatem służyć jako instrument badania zjawisk prawnych, w kontekście spełnienia przez nie pewnych oczekiwanych wymogów.

³⁹¹ M. Kowalski, Rozdział I. *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX el. 2025.

³⁹² M. Kowalski, *Sądowa kontrola administracji – źródła standardu międzynarodowego i strukturalne systemy jego realizacji*, [w:] G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Garbias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *O prawach człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017, s. 328.

³⁹³ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/standard;2576133.html>, dostęp online: 25.02.2025 r.

³⁹⁴ B. Brzeziński, *Norma prawa podatkowego*, [w:] B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, Toruń 2009, s. 23.

Mając powyższe na uwadze, określenie międzynarodowego standardu prawa do sądu administracyjnego umożliwi dokonanie oceny czy ochrona publicznego prawa podmiotowego do tytułu profesora spełnia tak zakreślone oczekiwanie.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, jakie przepisy prawa międzynarodowego oraz europejskiego regulują prawo do sądu. Należą do nich z całą pewnością:

- 1) art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁹⁵, zgodnie z którym wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednakże każde orzeczenie sądu wydane w jakiegokolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodoletnich lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi;
- 2) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁹⁶, stosownie do którego każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości;

³⁹⁵ Dz. U. z 1977 r. nr 39 poz. 167.

³⁹⁶ Dz. U. z 1933 r. nr 61 poz. 284.

- 3) art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁹⁷ stanowiący, iż każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Jednocześnie wskazać należy na istnienie pewnych zaleceń o charakterze prawa miękkiego, które odnoszą się do kryteriów kontroli administracji przez sądy³⁹⁸. W tym kontekście szczególnie należy zwrócić uwagę na rekomendację nr 20 z 2004 r. Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych³⁹⁹. Przedmiotowa rekomendacja stanowi doprecyzowanie standardów wynikających z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i również Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak podkreśla się przy tym w literaturze, dane standardy dotyczące prawa do sądowej kontroli administracji, które wynikają z regulacji prawnych o charakterze międzynarodowym, jak i odnoszące się do nich rekomendacje nie wpływają na pozbawienie państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Rady Europy swobody kształtowania modelu sądowej kontroli administracji, która dalej pozostaje na wysokim stopniu uznaniowości⁴⁰⁰. Z kolei analizując art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w doktrynie prawa podnosi się, że przepis ten nakłada na poszczególne państwa obowiązek zapewnienia sprawiedliwego procesu sądowego, w ramach którego mają one повинność zagwarantowania tzw. zasady równości broni stron, a także odpowiednią szybkość procedowania przed sądem oraz skuteczną wykonywalność orzeczeń sądowych⁴⁰¹.

³⁹⁷ Dz. U. UE. C. 2007.303.1.

³⁹⁸ J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, Państwo i Prawo 2005, n. 12, s. 21.

³⁹⁹ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://rm.coe.int/cmrec-2004-20-on-judicial-review-of-administrative-acts/1680a43b5b>, dostęp online: 25.02.2025 r.

⁴⁰⁰ Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 24.

⁴⁰¹ R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, [w:] W. Sobczak, L. Wiśniewski, R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 14. LEX el. 2025.

W tym kontekście warto jest wskazać, że w jednym z wyroków NSA powołał się wprost na przepisy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁰². W orzeczeniu tym sąd wskazał na utrwaloną zasadę, że ratyfikowane umowy międzynarodowe powinny stanowić element polskiego porządku prawnego. Ponadto NSA zaakcentował, że jeżeli przepis prawa administracyjnego przewiduje obowiązek lub uprawnienie organu do zastosowania sankcji administracyjnej za popełnione przestępstwo, to tego rodzaju sankcja może zostać zastosowana jedynie w sytuacji, gdy przepis prawa administracyjnego przewidujący sankcję, obowiązywał w czasie popełnienia czynu zabronionego.

W innym wyroku sąd, odnosząc się do przepisów Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, wskazał na związanie standardami międzynarodowymi. W orzeczeniu z dnia 5 czerwca 1991 r. NSA wskazał, że normy prawa międzynarodowego dotyczące sądowej ochrony praw jednostki zaliczane są do tzw. norm samowykonalnych. Tym samym organy państwowe lub sędziowie nie mogą pomijać przepisów prawa międzynarodowego i nie uwzględniać ich w swojej działalności. Podstawowe normy prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka i obywatela muszą być bowiem ważnymi wskazówkami interpretacyjnymi norm prawa wewnętrznego⁴⁰³.

Zgodzić się należy zatem ze stwierdzeniem, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wywołało reakcję w postaci uznania przez NSA konieczności uwzględniania, na gruncie rozpatrywanych spraw, jego postanowień w ramach oceny prawa krajowego. Innymi słowy, sądy administracyjne powinny interpretować określone regulacje wynikające z prawa krajowego z uwzględnieniem standardów prawnych wynikających z prawa międzynarodowego, czasem nawet nadawać normom międzynarodowym pierwszoplanowe znaczenie, co też w pewnym stopniu czynią⁴⁰⁴. Jednocześnie odwoływanie się do standardu wynikającego z art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych traktowane jest nierzadko także w doktrynie prawa jako pewnego rodzaju punkt wyjścia do rozważań w kwestii związanej z prawem do sądu administracyjnego⁴⁰⁵.

⁴⁰² Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1986 r. IV SA 751/86.

⁴⁰³ Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 1991 r. II SA 35/91.

⁴⁰⁴ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019. LEX el. 2025.

⁴⁰⁵ Zob. np. M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 11.

Niewątpliwie jednym z bardziej znaczących przepisów przy określaniu międzynarodowego standardu prawa do sądu administracyjnego stanowi art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przepis ten przewiduje przede wszystkim prawo do rzetelnego procesu. Jak podkreśla przy tym M. Kowalski, pomimo literalnego ograniczenia konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu sądowego wynikającego ze sformułowania *civil rights and obligations and any criminal charge*, przewidziana w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności regulacja, dzięki ustaleniom wynikającym z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ma istotny wpływ na kształtowanie się międzynarodowego standardu prawa do sądu administracyjnego⁴⁰⁶. Wynikają one też w pewnej mierze z tworzenia się tzw. zjawiska prawa sędziowskiego, którego przykładem może być ochrona utożsamiana z realizacją prawa do sądu w sprawach administracyjnych w ramach koncepcji rozumienia go w ścisłym związku z postępowaniem przed organami administracji, warunkującym wniesienie skargi do sądu lub wykonanie prawomocnego orzeczenia⁴⁰⁷.

Ponadto, jak już wspomniano, duże znaczenie przy określaniu standardu prawa do sądu administracyjnego mają rekomendacje Komitetu Rady Europy. Charakter prawny tych zaleceń powoduje, że nie są one bezwzględnie wiążące, jednakże mają znaczną wartość aksjologiczną. Co ciekawe w rekomendacji z dnia 28 września 1977 r. zdefiniowano akt administracyjny, za który uznano rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym, wydane w postępowaniu administracyjnym w wykonaniu kompetencji publicznej, bezpośrednio kształtujące sferę praw, wolności i interesów⁴⁰⁸. Tym samym także i w późniejszych zaleceniach Komitetu Rady Europy, co miało nierzadkie przełożenie na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjęto, że rozstrzygnięcia władzy państwowej kierowane do obywateli, wpisujące się we wskazane kryteria, powinny być uznawane za akty administracyjne, a w konsekwencji winna od nich przysługiwać ścieżka odwoławcza, jak i ich kontrola sądowa. W tym kontekście przełomowe znaczenie ma także rekomendacja z dnia 15 grudnia 2004 r., która odnosi się do sądowej kontroli aktów administracyjnych⁴⁰⁹. Przyjęto bowiem w niej szeroką sądową

⁴⁰⁶ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Rady Europy*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX el. 2025.

⁴⁰⁷ Z. Kmieciak, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2012, nr 5, s. 3–4.

⁴⁰⁸ Recommendation Rec (77) 31E of the Committee of Minister to Member States on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>, dostęp online 25.02.2025 r.

⁴⁰⁹ Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to Member States on judicial review of administrative acts, <https://rm.coe.int/cmrec-2004-20-on-judicial-review-of-administrative-acts/1680a43b5b>, dostęp online: 25.02.2025 r.

kontrolę aktów administracyjnych za zasadniczy warunek ochrony praw człowieka⁴¹⁰, W myśl przedmiotowej rekomendacji kontroli podlegać powinny *de facto* wszystkie działania przynależne właściwości władzy publicznej, mające znamiona aktów indywidualnych, będące związanymi z wykonywanej władzy, a które mogą wpływać na prawa lub interesy jednostek, a także bezczynność organów.

Z kolei w innej rekomendacji wskazano, że wszystkie podmioty związane z daną sprawą indywidualną, w której rozstrzyga się o uprawnieniach i obowiązkach jednostki, niezależnie od ich ustrojowego statusu, powinny podlegać władzy i kontroli sędziowskiej⁴¹¹. Zgodzić należy się przy tym z twierdzeniem Z. Kmiecika, zgodnie z którym rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy niewątpliwie mają istotny wpływ na kształtowanie się standardu prawa do sądowej kontroli administracji na poziomie międzynarodowym. Niektóre z nich przewidują regulacje bezpośrednio odnoszące się do ukształtowania prawa do sądu administracyjnego, jak choćby rekomendacja w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, czy też w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów. Inne rekomendacje Rady Europy odnoszą się wprost do postępowania administracyjnego, jak np. rekomendacja w sprawie dobrej administracji. Niemniej jednak stanowią one istotne dyrektywy interpretacyjne i kontrolne odnośnie do funkcjonowania organów administracji. Część z przewidzianych w zaleceniach rozwiązań charakteryzuje się znaczną szczegółowością przewidywanych rozwiązań, niejednokrotnie większą niż ta zastosowana na gruncie przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych, czy ustawy regulującej postępowanie przed polskimi sądami administracyjnymi⁴¹².

Niewątpliwie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, co miało miejsce w dniu 1 maja 2004 r., znacząco wpłynęło na obowiązki, jak i pozycję ustrojową sądów administracyjnych, a zatem również na kształtowanie się prawa do sądu administracyjnego w polskim systemie prawnym. Polskie sądy administracyjne stały się bowiem sądami unijnymi i zaczęły podlegać orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do oceny realizacji prawa unijnego w polskim systemie prawa⁴¹³. Zarazem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

⁴¹⁰ J. Chlebny, *Europejskie standardy postępowania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.), *Europejska przestrzeń sądowa*, Wrocław 2010, s. 30.

⁴¹¹ Recommendation Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to Member States on judges: independence, efficiency and responsibilities, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/06/CMRec201012E.pdf>, dostęp online 25.02.2025 r.

⁴¹² Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 93.

⁴¹³ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX el. 2025.

stanowi obecnie element unijnego systemu źródeł prawa pierwotnego⁴¹⁴. Podkreślenia wymaga przy tym, co podnoszone jest w literaturze przedmiotu, że zakres przedmiotowy prawa do sądu przewidzianego na gruncie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest szerszy niż w przypadku wcześniej omówionych reżimów prawnych. Wynika to z tego, iż w akcie tym zrezygnowano z ograniczenia odnoszącego się do spraw karnych i cywilnych. W konsekwencji unormowanie to znajduje bezpośrednie zastosowanie do wszelkich spraw, w tym spraw administracyjnych, bez konieczności odwoływania się do stosownego tzw. zjawiska prawa sędziowskiego⁴¹⁵.

Ważnym elementem wiążącym się z rekonstrukcją unijnego standardu prawa do sądu jest zakres związania prawami zawartymi w tym akcie. Wynikające z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do sądu podlega bowiem ograniczeniu wynikającemu z zakresu jej zastosowania przewidzianego w art. 51 ust. 1 tego aktu prawnego⁴¹⁶. Zgodnie z przyjętym tam unormowaniem postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne. Przyjęte rozwiązania i wynikające z nich ograniczenia w stosowaniu regulacji Karty praw podstawowych Unii Europejskiej determinują istnienie pewnych problemów pojawiających się na gruncie orzecznictwa.

W judykaturze, w tym wśród sądów administracyjnych, zagadnienie zastosowania omawianego aktu nie było jak dotąd przedmiotem pogłębionej analizy. Taki stan rzeczy ma miejsce pomimo faktu, że zarówno same sądy, jak i strony postępowań stosunkowo często powołują się na prawa w niej przewidziane. Powoływanie się na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej pozbawione jest jednak odpowiedniego, pogłębionego uzasadnienia prawnego, pełniąc najczęściej rolę dodatkowego i generalnego poparcia argumentacji. Wówczas sądy traktują ją jako posiłkowe uzasadnienia rozstrzygnięcia wydanego na podstawie prawa polskiego⁴¹⁷. Z punktu widzenia oceny wpływu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej na funkcjonowanie prawa do sądu administracyjnego w polskim systemie prawnym, przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z art. 51 ust. 2 tego aktu, zasadnicze

⁴¹⁴ J. Barcz, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 1.

⁴¹⁵ R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] J. Barcz, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 139–140.

⁴¹⁶ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX el. 2025.

⁴¹⁷ A. Wróbel, *Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009, s. 1292.

znaczenie ma jednak przyjęcie dalej idącego rozumienia pojęcia stosowania prawa unijnego przez państwa członkowskie, związanego z zasadą autonomii proceduralnej⁴¹⁸. W sytuacji, gdy sąd administracyjny stwierdzi, że w danej sprawie należy zastosować prawo unijne, musi ocenić ją także pod kątem zgodności z unijnymi standardami ochrony praw podstawowych wynikającymi z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Oznacza to, że ustalenie, czy dana sprawa mieści się w zakresie regulowanym przez przepisy wynikające z tego aktu, sprowadza się do identyfikacji związku między nią a prawem unijnym. Natomiast uznanie, że sprawa ma charakter wyłącznie wewnętrzny, wyklucza możliwość odwołania się do postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a tym samym np. skutecznego skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości w celu wykładni jej przepisów. Mimo to sąd nie powinien całkowicie pomijać unijnych praw podstawowych, może je bowiem wykorzystywać pomocniczo przy interpretacji norm i wzmacnianiu własnej argumentacji. Należy podkreślić, że nie istnieje uniwersalny schemat, który umożliwiłby jednoznaczne określenie, czy w konkretnej sprawie występuje element prawa europejskiego. Ocena ta musi być przeprowadzona przez sąd administracyjny *ad casum*, ściśle w kontekście rozpatrywanej sprawy⁴¹⁹.

Niewątpliwie dyrektywy sądowej kontroli administracji wynikające z prawa międzynarodowego i unijnego, w szczególności z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, pomimo przypisywania im w literaturze znamion standardu minimalnego, bywają niekiedy dość szczegółowe⁴²⁰. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejszym wnioskiem płynącym z międzynarodowego standardu prawa do sądu jest zakres właściwości judykatury, który bezpośrednio koreluje z realizacją tego prawa w sprawach administracyjnych. Rekomendacje dotyczące sądowej kontroli aktów administracyjnych wskazują, że należy szeroko rozumieć pojęcie aktu administracyjnego – obejmuje ono zarówno decyzje indywidualne, normy, jak i faktyczne działania administracji, podejmowane w ramach wykonywania władzy publicznej, które mogą oddziaływać na prawa lub interesy osób fizycznych i prawnych. Dotyczy to także sytuacji, gdy organ, mimo obowiązku działania lub

⁴¹⁸ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego w systemie Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX el. 2025.

⁴¹⁹ A. Grzelak, *Formy zwracania się przez sąd krajowy do ETS z pytaniem prejudycjalnym w trzecim filarze UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 25.

⁴²⁰ H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 4, s. 133.

przeprowadzenia określonych czynności w procedurze wszczętej na wniosek, pozostaje bierny lub odmawia ich wykonania.

5.3 Konstytucyjny standard prawa do sądu administracyjnego

Standard prawa do sądu administracyjnego na gruncie Konstytucji RP należy wywieść z art. 45 tego aktu prawnego. Jednocześnie norma ta jest immanentnie powiązana z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Elementami klauzuli państwa prawnego są kolejne gwarancje ustrojowe, m.in. takie jak: zasada niezależności sądów, prawa do sądu, dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz legalizmu, czyli obowiązku działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa⁴²¹. Ze stwierdzenia tego można wywieść m. in. związek pomiędzy państwem, a zatem wszelkimi organami władzy, i prawem, który przewiduje niejako podporządkowanie tych pierwszych odpowiednim regulacjom prawnym. Regulacje te wyznaczają zaś sposób działania tych organów i jego granice. Tym samym, jak zauważa się w doktrynie prawa, z tak zarysowanej perspektywy zasadnicze znaczenie dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego mają sądy administracyjne⁴²².

Wskazać należy, że konstytucyjne umocowanie sądów administracyjnych ujęto zasadniczo w art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji RP. W ten sposób określono, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z kolei w art. 175 Konstytucji RP dookreślono, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W polskim systemie prawnym sądową kontrolę administracji powierzono zatem co do zasady sądom administracyjnym⁴²³.

Powracając do art. 45 Konstytucji RP, warto przywołać jego brzmienie. Zgodnie z tym przepisem „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu prawo do sądu to zarówno osobiste publiczne prawo

⁴²¹ P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 2, LEX el. 2025.

⁴²² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 58.

⁴²³ A. Skoczylas, *Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce*, „Justitia” 2011, nr 4, s. 184.

podmiotowe, jak i podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw⁴²⁴. Jednocześnie dostrzec można, że redakcja tego przepisu koreluje z unormowaniami dotyczącymi prawa do sądu, które wynikają z regulacji międzynarodowych i unijnych.

Istotne powiązanie z instytucją prawa do sądu ma również art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, stosownie do którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Z przepisu tego wynika zatem gwarancja, że państwo nie będzie w sposób arbitralny pozbawiało jednostek możliwości sądowego dochodzenia naruszonych praw i wolności⁴²⁵. W tym kontekście warto przytoczyć jest stanowisko wyrażone przez TK, zgodnie z którym art. 77 ust. 2 Konstytucji RP nie stanowi wyłącznie prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Regulacja przewidziana w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy bowiem dochodzenia przed sądem wszelkich praw, również ustanowionych w innych niż Konstytucja RP aktach normatywnych, natomiast jej art. 77 ust. 2 obejmuje swoim zakresem jedynie prawa i wolności konstytucyjne. Oznacza to, że wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie może być ustanowione wprost wyłącznie przepisami rangi konstytucyjnej. W takim rozumieniu art. 77 ust. 2 ustanawia, obok art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W opinii TK konieczność ochrony w demokratycznym państwie wspomnianych wartości nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Może co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia stosowanej ochrony materializujące się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych⁴²⁶.

Jak wskazuje przy tym M. Kowalski, istotą funkcjonowania sądów administracyjnych jest zatem ochrona wolności oraz praw podmiotów w relacjach z administracją publiczną. Funkcje sądownictwa administracyjnego nie ograniczają się przy tym jedynie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw administracyjnych. Sądy te stanowią

⁴²⁴ P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 45, LEX el. 2025.

⁴²⁵ M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2016, nr 3, s. 49.

⁴²⁶ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. K 21/99.

zinstytucjonalizowaną gwarancję przestrzegania zasady praworządności. W zakresie przyznanych im uprawnień znajduje się bowiem również ochrona obiektywnego porządku prawnego w sytuacji naruszania go przez organy administracji⁴²⁷.

Mając na uwadze powyższe ujęcie funkcji sądów administracyjnych, rozważenia wymaga pojęcie „kontroli działalności administracji publicznej”, o którym mowa w art. 184 Konstytucji RP. *Prima facie* można by sądzić, że ze sformułowania tego powinien płynąć wniosek, iż sądy administracyjne winny orzekać jedynie w sposób kasacyjny, gdyż takie działanie wpisywałoby się w istotę kontroli nad administracją publiczną. Jednakże jak słusznie zauważył sam NSA, interpretacja pojęcia kontroli działalności administracji publicznej uwzględniać musi również generalną zasadę sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Prawo do takiej kontroli stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego, a w świetle art. 184 Konstytucji RP zasadą jest, że jednostka ma prawo poszukiwania ochrony sądowej przed działaniami administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne, czy jednostka może poddać kontroli sądowej określone działania administracji publicznej, należy rozstrzygać na korzyść jednostki. Prawo do sądu administracyjnego nie jest bowiem przywilejem czy też szczególnym uprawnieniem, ale jednym z podstawowych gwarantów przestrzegania przez organy administracji publicznej porządku prawnego⁴²⁸. Można zatem skonstatować, że charakter sprawowanej kontroli przez sądy administracyjne powinien uwzględniać pozostałe konstytucyjne wartości, w tym sprawnego uzyskania rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, czego najbardziej efektywną formą jest możliwość zastosowania do określonych spraw orzeczeń o charakterze reformatoryjnym.

5.4 Ochrona sądowa osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora

Rozważając zakres ochrony sądowej osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora, należy zacząć od poczynionego rozróżnienia na interes prawny w uzyskaniu tego awansu naukowego oraz na publiczne prawo podmiotowe do niego. Ten pierwszy wiąże się z tą fazą postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, która toczy się przed Radą Doskonałości Naukowej i w której to dokonywana jest ekspercka ocena kwalifikacji wnioskodawcy, dotycząca ustawowo określonych warunków, mających dawać rękojmię posiadania

⁴²⁷ M. Kowalski, *Istota sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX el. 2025.

⁴²⁸ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2023 r. II OSK 2869/21.

na odpowiednim poziomie wiedzy oraz umiejętności prowadzenia badań naukowych. Determinuje to szczególnie charakter przyjętego modelu postępowania, który związany jest nie z typową subsumpcją stanu faktycznego z normą prawną, lecz z wysokim stopniem merytorycznego orzekania przez organ, który by móc dokonać takiej oceny, sam musi posiadać odpowiednie kompetencje. Interes prawny jest przy tym pojmowany jako emocjonalny stan pragnienia pewnego stanu rzeczy po stronie podmiotu, o który chodzi. Jeśli ten interes ustawodawca poddał ochronie prawnej, staje się on interesem w znaczeniu prawnym⁴²⁹. Tym samym interes prawny związany z tytułem profesora należy rozumieć jako oparte na prawie uprawnienie poddania posiadanych kwalifikacji ocenie.

Powyższe ujęcie przekłada się na przyjęty przez sądy administracyjne zakres kognicji w sprawach awansów naukowych. Jak wskazał WSA w Warszawie, w judykaturze ugruntowany jest pogląd, że w sprawach awansów naukowych sąd administracyjny sprawuje kontrolę jedynie w zakresie badania legalności decyzji, czyli – czy decyzja ta została wydana zgodnie z przepisami regulującymi tryb i zasady postępowania w tego rodzaju sprawach. Rolą sądu administracyjnego nie jest wkraczanie w merytoryczną ocenę dorobku naukowego dokonaną w toku postępowania w recenzjach, czy też przez organ⁴³⁰. W innym wyroku sąd podkreślił, że w ramach swej kognicji, nie jest uprawniony do oceny wartości naukowej dokumentacji złożonej przez kandydata czy trafności opinii recenzentów. Sąd nie jest bowiem uprawniony do rozwiązywania merytorycznych sporów powstałych w świecie nauki⁴³¹. Z kolei w jeszcze innym orzeczeniu wyrażono stanowisko, zgodnie z którym w zakresie kognicji sądu administracyjnego pozostaje wyłącznie zbadanie, czy w toku postępowania o awans naukowy nie doszło do naruszenia trybu postępowania określonego przepisami ustawy oraz k.p.a. Innymi słowy, sąd administracyjny powinien koncentrować się na aspektach formalnych postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji⁴³².

Można wyrazić opinię, że ochrona sądowa w pierwszej fazie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora doznaje daleko idących ograniczeń. Dotyczy to w pierwszej kolejności weryfikacji przez sądy administracyjne materiału dowodowego, który uzyskiwany jest w tym postępowaniu. Sądy administracyjne z uwagi na ekspercki walor opinii sporządzanych przez recenzentów, w tym w pewnym sensie subiektywne oceny w nich wyrażone, nie są w stanie

⁴²⁹ Z. Kmieciak, J. Wegner, [w:] M. Wojtuń, Z. Kmieciak, J. Wegner (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 28 i przytoczona tam literatura. LEX el. 2025.

⁴³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2022 r. II SA/Wa 1382/21.

⁴³¹ Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r. I OSK 212/08.

⁴³² Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2010 r. I OSK 1700/10.

badać w pełnym stopniu prawidłowości dowodów, na których oparł się organ, wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie wystąpienia do Prezydenta RP o nadanie tytułu profesora. Podobnie jest z samym tym rozstrzygnięciem, a mianowicie decyzją administracyjną wydawaną przez RDN, o której mowa w art. 221 ust. 5 pkt 2 p.s.w.n. Sąd nie może badać merytorycznego uzasadnienia tego aktu administracyjnego, które odnosi się do oceny wiedzy i umiejętności osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora. Kwestii tej nie ułatwia również okoliczność, iż rozstrzygnięcie to podejmowane jest w drodze przeprowadzenia tajnego głosowania. Ten stan rzeczy uniemożliwia dotarcie do motywów, którymi kierowali się poszczególni członkowie organu, orzekając w ten, a nie inny sposób. W konsekwencji uznać należy, że ochrona sądowa osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora na tym etapie sprawy administracyjnej nie wpisuje się w pełni w międzynarodowy oraz konstytucyjny standard prawa do sądu administracyjnego. Ten stan rzeczy, jak można sądzić, jest jednak pewną koniecznością wynikającą z polityki naukowej Państwa i sfery stosunków społecznych związanych z działalnością naukową, w której spełnione muszą być określone standardy o charakterze merytorycznym.

Odmienne sytuacja osoby ubiegającej się o nadanie omawianego awansu naukowego kształtuje się w drugiej fazie postępowania, która toczy się przed Prezydentem RP. Jak wspomniano, wydanie przez RDN decyzji o wystąpieniu do głowy państwa z wnioskiem o nadanie tytułu profesora przekształca posiadany przez wnioskodawcę interes prawny w *sui generis* podmiotowe prawo publiczne. Osobie, co do której potwierdzono spełnienie materialnoprawnych warunków związanych z posiadaniem najwyższych kwalifikacji wymaganych dla uzyskania tytułu naukowego profesora, przysługuje roszczenie wydania rozstrzygnięcia mającego podstawy w obowiązującym prawie. Rozstrzygnięciem tym jest akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora.

Należałoby zatem rozważyć, jak kształtuje się ochrona sądowa jednostki w tej fazie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, która w przypadku publicznego prawa podmiotowego winna być silniejsza, niż w przypadku interesu prawnego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 145a p.p.s.a., który został wprowadzony ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴³³. Zgodnie z tym przepisem:

⁴³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 658.

- 1) w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu;
- 2) o wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym;
- 3) w przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

W doktrynie prawa podkreśla się, że orzeczenia sądu administracyjnego polegające na uchyleniu decyzji lub postanowienia w całości lub w części – jeśli sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy – i zobowiązaniu organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia oraz stwierdzeniu nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części i zobowiązaniu organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, są niedopuszczalne, gdy rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej pozostawiono uznaniu organu⁴³⁴. Poprzez pojęcie „uznania organu” należy rozumieć instytucję umożliwiającą względnie elastyczne działanie organu administracji publicznej w określonych prawem przypadkach. Po pierwsze, może ono polegać na tym, że przy tożsamym stanie faktycznym organ administracji może rozstrzygnąć daną sprawę w różny sposób, a każde rozstrzygnięcie będzie legalne. Po drugie, w pewnych

⁴³⁴ H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. V, Warszawa 2021, art. 145, art. 145(a), art. 146, art. 147, art. 148, art. 149, art. 150, art. 154.

sytuacjach organ administracji może zachować się w określony sposób, przy czym nie jest wskazany stan faktyczny, w którym dane działanie może zostać dokonane⁴³⁵.

Zastrzeżenie dotyczące pozostawienia uznaniu organu co do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej nie dotyczy jednak aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Pozostawanie w obrocie prawnym decyzji administracyjnej wydanej przez RDN, o której mowa w art. 228 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n, w której stwierdzono spełnienie przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora materialnoprawnych wymogów dotyczących uzyskania tego awansu naukowego, nie pozostawia głowie państwa uznania w kwestii wyboru rodzaju rozstrzygnięcia. Innymi słowy, Prezydent RP nie może dokonać odmiennej oceny kwalifikacji danej osoby do tytułu profesora. Zobowiązany jest zatem wydać akt urzędowy o jego nadaniu i tym samym zrealizować przysługujące jednostce roszczenie w sprawie przyznania tych kwalifikacji. W konsekwencji należy uznać, że art. 145a p.p.s.a znajduje zastosowanie w przypadku kontroli aktu urzędowego Prezydenta RP, w którym odmówiono by nadania tytułu profesora, pomimo pozostawania w obrocie prawnym decyzji administracyjnej RDN o wystąpieniu z wnioskiem o nadanie tego tytułu.

Jednocześnie wskazania wymaga, że niezbędnym elementem orzeczenia przewidzianego w omawianym przepisie jest określenie przez sąd terminu, w którym organ ma wydać decyzję lub postanowienie. Początek tego terminu wskazuje w istocie art. 286 § 2 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi; jeżeli akta sprawy są prowadzone w postaci elektronicznej – od dnia doręczenia odpisu orzeczenia. Natomiast określenie końca terminu do wydania decyzji lub postanowienia pozostawiony jest uznaniu sądu. Należy przy tym uznać, że w tym wypadku sąd powinien kierować się zasadą szybkości postępowania. W przypadku sprawy dotyczącej nadania tytułu profesora wydanie aktu urzędowego o jego nadaniu powinno uwzględniać niezwłoczny termin. Z kolei, jeżeli Prezydent RP nie wyda – wbrew obowiązkowi wynikającemu z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego – aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora w wyznaczonym terminie, stosownie do art. 145a § 3 p.p.s.a., osoba ubiegająca się o ten tytuł naukowy może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie tego uprawnienia.

⁴³⁵ Zob. Pojęcie „Uznanie administracyjne”, Encyklopedia Administracji Publicznej, Uznanie administracyjne – Encyklopedia Administracji Publicznej, dostęp online: 25.02.2025 r.

Kolejnym przepisem, na który należy zwrócić uwagę jest art. 149 § 1a p.p.s.a. Zgodnie z tą regulacją sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jest to następny wyjątek od kasacyjnego charakteru kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych⁴³⁶. Z literalnego brzmienia art. 149 p.p.s.a. wynika, że dotyczy on wyroków uwzględniających skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej. Tym samym zakresem dyspozycji tego przepisu objęta będzie sytuacja, w której Prezydent RP nie wydaje aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora w terminie określonym w art. 35 § 2 k.p.a., tj. niezwłocznie. Termin ten wynika z faktu, iż Prezydent RP nie prowadzi co do zasady postępowania wyjaśniająco-dowodowego. Rozpatrzenie sprawy, jaką jest nadanie tytułu profesora, następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez RDN, której przysługuje pełne domniemanie legalności i mocy obowiązującej⁴³⁷. W konsekwencji należy stwierdzić, że w przypadku zwłoki głowy państwa w wydaniu aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora i złożeniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy, sądy administracyjne są w pełni władne do merytorycznego orzekania o istnieniu uprawnienia dotyczącego posiadania kwalifikacji wynikających z tego awansu naukowego. Zobowiązanie Prezydenta RP do wydania w określonym terminie przedmiotowego aktu urzędowego, w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłego prowadzenia sprawy, przeczyłoby międzynarodowemu i konstytucyjnemu standardowi do sądu administracyjnego. Tego typu działanie sądu, w przedstawionym stanie rzeczy, wpływałoby niekorzystanie na dojście przez osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora, w przypadku której RDN zawnioskowała o jego nadanie, do prawnie przysługującego uprawnienia. Należy mieć przy tym na uwadze, że tzw. merytoryczne orzekanie przez sąd administracyjny stanowi odstępstwo od konstytucyjnego modelu sądownictwa administracyjnego, jako sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej. Jednocześnie istnienie publicznego prawa podmiotowego do tytułu profesora zdaje się wykluczać wątpliwości podnoszone w literaturze przedmiotu w sprawach merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, dotyczące utrudnień wynikających z braku uprawnień do przeprowadzania pełnego postępowania

⁴³⁶ Na temat merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne zob. w szczególności D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018.

⁴³⁷ O przyjęciu domniemanie legalności i mocy obowiązującej decyzji ostatecznych na gruncie zasady trwałości decyzji ostatecznych zob. H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, art. 16, LEX el. 2025

dowodowego⁴³⁸. Twierdzenie to wynika z faktu, że proces ten został już przeprowadzony przez RDN. W konsekwencji zasadne jest wyrażenie opinii, że wydając tzw. merytoryczne orzeczenie sąd administracyjny może ograniczyć się jedynie do ustalenia istnienia i pozostawania w obrocie prawnym decyzji, o której mowa w art. 228 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n.

⁴³⁸ A. Skoczylas, *Dylematy merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, Państwo i Prawo 2026, nr 2, s. 107.

Rozdział VI

Tytuł profesora w prawodawstwie wybranych państw europejskich

6.1 Wspólne uwarunkowania systemowe nadawania tytułu profesora w wybranych państwach europejskich

Podobieństwo systemów nadawania tytułu profesora w niektórych państwach europejskich wynika przede wszystkim ze wspólnego rozwoju historycznego szkolnictwa wyższego w Europie Środkowej oraz z oddziaływania podobnych tradycji ustrojowych i modeli organizacji nauki. Systemy te kształtowały się pod wpływem tradycji uniwersytetu kontynentalnego oraz modelu kariery akademickiej wykształconego w państwach niemieckich w XIX wieku, który następnie został zaadaptowany w państwach Europy Środkowej⁴³⁹. W tym kontekście warto wskazać na znaczenie modelu uniwersytetu kontynentalnego, który w XIX wieku został ukształtowany w państwach niemieckich. Model ten, często określany jako model humboldtowski, opierał się na ścisłym powiązaniu działalności badawczej i dydaktycznej oraz na centralnej roli profesora w strukturze uniwersytetu⁴⁴⁰. W systemie tym wykształciła się charakterystyczna struktura kariery akademickiej obejmująca:

- uzyskanie stopnia doktora,
- habilitację jako potwierdzenie samodzielności naukowej,
- uzyskanie stanowiska profesora jako najwyższego etapu kariery akademickiej⁴⁴¹.

Model ten wywarł znaczący wpływ na systemy szkolnictwa wyższego w państwach Europy Środkowej.

Nie bez znaczenia dla państw europejskich dla kształtowania się uwarunkowań systemowych dotyczących awansów naukowych, w tym nadawania tytułu profesora miały aspekty wspólnego rozwoju historycznego. Tym kontekście wskazania wymaga, że Czechy, Słowacja oraz Węgry przez długi okres funkcjonowały w ramach monarchii habsburskiej, w której system szkolnictwa wyższego był regulowany w sposób jednolity dla znacznej części Europy Środkowej⁴⁴². W okresie tym wykształciła się tradycja silnej roli państwa w procesie powoływania profesorów. Profesorowie byli powoływani przez monarchę lub przez organy

⁴³⁹ W. Rüegg, *A History of the University in Europe*, t. II, Cambridge 2004, s. 4.

⁴⁴⁰ W. Humboldt, *Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin*, 1810, [w:] idem, *Schriften zur Bildung*, Stuttgart 1964, s. 255–266

⁴⁴¹ T. Oppermann, *Deutsches Hochschulrecht*, München 2017, s. 90.

⁴⁴² M. Bischof, *Die Universitäten der Habsburgermonarchie*, Wien 2010, s. 114.

państwa, co miało podkreślać publiczny charakter uniwersytetu oraz znaczenie profesury jako najwyższej pozycji w hierarchii akademickiej⁴⁴³. Można przy tym wyrazić opinię, że po rozpadzie monarchii habsburskiej wiele z tych rozwiązań zostało zachowanych w ustawodawstwie państw powstałych w Europie Środkowej, co aktualnie przekłada się na udział głowy państwa w końcowym etapie procedury zmierzającej do nadawania tytułu profesora.

Jednocześnie istotny wpływ na kształtowanie się współczesnych systemów stopni naukowych oraz instytucji tytułu profesora w państwach Europy Środkowej wywarły reformy szkolnictwa wyższego przeprowadzone po II wojnie światowej pod wpływem radzieckiego modelu organizacji nauki. Dotyczyło to w szczególności Polski, Czechosłowacji oraz Węgier, które po 1945 r. znalazły się w sferze politycznych i instytucjonalnych wpływów Związku Radzieckiego⁴⁴⁴. System stopni naukowych obowiązujący w Związku Radzieckim został ukształtowany w latach trzydziestych XX wieku. Wprowadzono wówczas dwustopniową strukturę stopni naukowych obejmującą:

- stopień kandydata nauk (kandydat nauk),
- stopień doktora nauk (doktor nauk)⁴⁴⁵.

System ten był powiązany z silną rolą państwa w organizacji działalności naukowej. Kluczową instytucją nadzorującą proces nadawania stopni naukowych była Wyższa Komisja Atestacyjna (VAK), która funkcjonowała przy Radzie Ministrów ZSRR. Komisja ta zatwierdzała decyzje dotyczące nadawania stopni naukowych oraz tytułów naukowych. Charakterystyczną cechą radzieckiego modelu było również wyraźne rozróżnienie między stopniami naukowymi a tytułami naukowymi. Tytuł profesora stanowił najwyższe wyróżnienie akademickie i był nadawany przez organy państwowe na podstawie decyzji centralnych instytucji systemu nauki⁴⁴⁶.

W Czechosłowacji przeprowadzono podobne jak w Polsce reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W latach pięćdziesiątych XX wieku wprowadzono tam system stopni naukowych wzorowany na modelu radzieckim, obejmujący stopień kandydata nauk oraz stopień doktora nauk. Wprowadzono także system tytułów naukowych, w którym tytuł

⁴⁴³ J. Conant, *The German University and the Humboldtian Tradition*, Cambridge 1950, s. 18.

⁴⁴⁴ J. Connelly, *Captive University. The Sovietization of East German, Czech, and Polish Higher Education 1945–1956*, Chapel Hill 2000, s. 34–37.

⁴⁴⁵ L. Graham, *Science in Russia and the Soviet Union*, Cambridge 1993, s. 112.

⁴⁴⁶ M. David-Fox, *Revolution of the Mind. Higher Learning among the Bolsheviks*, Ithaca 1997, s. 144.

profesora był nadawany przez organy państwowe. Rozwiązanie to podkreślało silną rolę państwa w organizacji szkolnictwa wyższego oraz w procesie awansów naukowych⁴⁴⁷.

Z kolei na Węgrzech również wprowadzono rozwiązania inspirowane radzieckim modelem organizacji nauki. W szczególności wprowadzono system stopni naukowych oparty na wzorcu radzieckim oraz centralny nadzór państwa nad procesem nadawania stopni i tytułów naukowych⁴⁴⁸.

Europejskie uwarunkowania historyczne wpłynęły też na odmienne ukształtowanie się systemu szkolnictwa wyższego i nauki, a zatem i instytucji tytułu profesora w innych państwach. Dla przykładu instytucja ta w Niemczech, Holandii, czy też Austrii wykształciła się w odmiennym kontekście ustrojowym. W grupie tych państw tytuł profesora jest co do zasady stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni, a nie tytułem naukowym nadawanym przez organy państwa. Różnica ta nie sprowadza się jedynie do techniki legislacyjnej, lecz wynika z głębszych uwarunkowań historycznych: odmiennego rozwoju uniwersytetu nowoczesnego, zakresu autonomii uczelni, relacji między państwem a korporacją akademicką oraz sposobu organizacji kariery naukowej. W państwach środkowoeuropejskich utrzymał się model, w którym najwyższa godność akademicka została powiązana z aktem państwowym, zwykle dokonywanym przez głowę państwa. Natomiast w Niemczech, Holandii i Austrii dominował rozwój profesury jako funkcji lub stanowiska w obrębie uniwersytetu. W konsekwencji możliwe jest mówienie o ukształtowaniu się modelu akademickiego tytułu profesora oraz modelu państwowego. Podział ten determinuje analizę instytucji tytułu profesora w obu jego ujęciach w prawodawstwie państw, w których ono występuje. Zasadne jest zatem dokonanie analizy przedmiotowej instytucji w takich państwach jak: Czechy, Słowacja oraz Węgry – jako przedstawicieli modelu państwowego, zbliżonego do modelu polskiego oraz w Niemczech, Holandii i Austrii, które to państwa mogą być reprezentatywne dla modelu akademickiego.

⁴⁴⁷ J. Connelly, *Captive University. The Sovietization of East German, Czech, and Polish Higher Education 1945–1956*, Chapel Hill 2000, s. 176.

⁴⁴⁸ A. Jakab, *Hungarian Constitutional Law*, Budapest 2016, s. 243.

6.2 Tytuł profesora w Czechach, na Słowacji oraz Węgrzech

System kariery akademickiej w Republice Czeskiej opiera się na klasycznym modelu kontynentalnym, wywodzącym się z tradycji uniwersytetu środkowoeuropejskiego. W modelu tym wyróżnia się trzy zasadnicze etapy kariery naukowej:

1. uzyskanie stopnia doktora (Ph.D.),
2. uzyskanie habilitacji (docent),
3. powołanie na profesora.

System ten został uregulowany w ustawie zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách⁴⁴⁹, która stanowi podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie szkolnictwa wyższego w Republice Czeskiej. W przeciwieństwie do wielu systemów Europy Zachodniej, w których profesor jest przede wszystkim stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni, w Republice Czeskiej profesura posiada także charakter szczególnej godności naukowej nadawanej w drodze procedury publicznoprawnej.

Zgodnie z czeskim systemem awansów naukowych podstawowym warunkiem ubiegania się o powołanie na profesora jest wcześniejsze uzyskanie stopnia docenta. Postępowanie habilitacyjne jest regulowane w § 72 czeskiej ustawy o szkolnictwie wyższym. W jego toku kandydat musi wykazać się znaczącym dorobkiem naukowym oraz zdolnością do samodzielnego prowadzenia badań naukowych. W praktyce czeskiej habilitacja stanowi kluczowy etap kariery akademickiej, ponieważ potwierdza samodzielność naukową badacza oraz jego zdolność do kierowania pracami naukowymi i dydaktycznymi. Dopiero po uzyskaniu habilitacji możliwe jest rozpoczęcie procedury prowadzącej do powołania na profesora.

Kluczową rolę w procedurze profesorskiej odgrywa rada naukowa uczelni (*vědecká rada*). Po zakończeniu postępowania rada naukowa podejmuje uchwałę dotyczącą przedstawienia wniosku o powołanie profesora. W przypadku pozytywnej decyzji wniosek zostaje przekazany ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego pełni w procedurze profesorskiej funkcję pośredniczącą między uczelnią a głową państwa. Jego zadaniem jest kontrola formalnej poprawności procedury oraz przekazanie wniosku Prezydentowi Republiki. Co istotne, minister ten nie dokonuje ponownej oceny dorobku naukowego osoby ubiegającej się o tytuł profesora.

⁴⁴⁹ Dalej jako czeska ustawa o szkolnictwie wyższym.

Najbardziej charakterystycznym elementem czeskiego systemu profesury jest udział Prezydenta Republiki Czeskiej w końcowym etapie procedury. Zgodnie z § 73 czeskiej ustawy o szkolnictwie wyższym profesor jest powoływany przez Prezydenta Republiki na wniosek uczelni przedstawiony przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. W doktrynie wskazuje się, że kompetencja ta ma charakter szczególny i stanowi element ustrojowej roli Prezydenta jako organu państwa reprezentującego jedność państwa⁴⁵⁰. Jednocześnie powstaje pytanie o zakres swobody Prezydenta w podejmowaniu decyzji dotyczących powołania profesora. Kwestia ta stała się przedmiotem szerokiej debaty w Republice Czeskiej w związku z działaniami Prezydenta Miloša Zemana, który w kilku przypadkach odmówił powołania kandydatów przedstawionych przez uczelnie. Sprawy te doprowadziły do postępowań przed sądami administracyjnymi oraz do istotnych rozstrzygnięć dotyczących charakteru prawnego procedury profesorskiej. W orzecznictwie Nejvyššího správního soudu (Najwyższy Sąd Administracyjny) wskazano, że kompetencja Prezydenta w procedurze profesorskiej nie ma charakteru całkowicie dyskrecyjnego. W szczególności w wyroku z dnia 15 stycznia 2021 r. sąd podkreślił, że Prezydent nie jest organem właściwym do ponownej oceny dorobku naukowego kandydata⁴⁵¹. Z kolei Ústavní soud (Trybunał Konstytucyjny) w wyroku Pl. ÚS 12/17 wskazał, że autonomia uczelni stanowi jedną z podstawowych zasad systemu szkolnictwa wyższego, a ocena dorobku naukowego należy przede wszystkim do środowiska akademickiego⁴⁵². Oznacza to, co podkreślano w doktrynie, że zasadnicza ocena merytoryczna dorobku naukowego należy do organów uczelni, a nie do organów władzy wykonawczej⁴⁵³.

Na tle sporów dotyczących nominacji profesorskich szczególnego znaczenia nabrała kwestia charakteru prawnego aktu powołania profesora. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że akt ten posiada cechy aktu władczego, ponieważ prowadzi do powstania szczególnego statusu publicznoprawnego osoby, której tytuł został nadany. Jednocześnie podkreśla się, że akt powołania profesora nie jest klasyczną decyzją administracyjną. Jego wydanie poprzedzone jest bowiem złożonym postępowaniem prowadzonym przez organy uczelni, w którym kluczową rolę odgrywa ocena dorobku naukowego kandydata⁴⁵⁴. Z tego względu w literaturze coraz częściej wskazuje się, że akt powołania profesora powinien być

⁴⁵⁰ J. Wintr, *Principy českého ústavního práva*, Praha 2013, s. 192.

⁴⁵¹ Wyrok Nejvyšší správní soud ČR z 15.01.2021 r., sygn. 5 As 209/2020.

⁴⁵² Wyrok Ústavní soud ČR z 7.11.2017 r., sygn. Pl. ÚS 12/17.

⁴⁵³ J. Wintr, *Principy českého ústavního práva*, Praha 2013, s. 186.

⁴⁵⁴ P. Mlsna, *Správní právo procesní*, Praha 2020, s. 227.

traktowany jako akt o charakterze hybrydowym, łączący elementy decyzji administracyjnej oraz aktu ustrojowego⁴⁵⁵.

Jednocześnie zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej akt powołania profesora przez Prezydenta Republiki wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego członka rządu. Wynika to z konstrukcji kompetencji prezydenckich w czeskim systemie konstytucyjnym. Konstytucja Republiki Czeskiej⁴⁵⁶ w art. 63 ust. 1 lit. i stanowi, że Prezydent Republiki: „*jmenuje profesory vysokých škol*”, czyli powołuje profesorów szkół wyższych. Z kolei art. 63 ust. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej przewiduje, że wykonywanie kompetencji wymienionych w art. 63 wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego członka rządu. Tym samym kompetencja Prezydenta Czech, podobnie jak w polskim prawodawstwie, nie jest wykonywana w sposób samodzielny.

W przypadku Republiki Słowackiej instytucja tytułu profesora jest regulowana przede wszystkim przez ustawę zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách⁴⁵⁷. Ustawa ta określa strukturę szkolnictwa wyższego oraz system awansów naukowych, obejmujący habilitację (docent) oraz profesurę. Zgodnie z przepisami tej ustawy profesor jest najwyższym stopniem w hierarchii naukowo-dydaktycznej w szkolnictwie wyższym i jest nadawany w drodze szczególnej procedury określanej w prawie słowackim jako *inauguračné konanie* (postępowanie inauguracyjne). Procedura ta ma charakter wieloetapowy i obejmuje zarówno organy uczelni, jak i organy państwa. W szczególności ustawa przewiduje, że wniosek o powołanie profesora jest przekazywany przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do Prezydenta Republiki Słowackiej, który dokonuje ostatecznego aktu powołania.

Słowacki system kariery akademickiej opiera się na trzystopniowej strukturze awansów naukowych, obejmującej:

1. uzyskanie stopnia doktora (PhD.),
2. uzyskanie habilitacji (docent),
3. uzyskanie tytułu profesora.

Habilitacja stanowi warunek ubiegania się o profesurę i jest regulowana przepisami słowackiej ustawy o szkolnictwie wyższym oraz aktami wykonawczymi ministra właściwego do spraw

⁴⁵⁵ L. Tichý, *Vysoké školstvo v právnom systéme Slovenskej republiky*, Bratislava 2019, s. 118.

⁴⁵⁶ Ústava České republiky z 1993 r.

⁴⁵⁷ Dalej jako słowacka ustawa o szkolnictwie wyższym.

szkolnictwa wyższego. Procedury habilitacyjne oraz profesorskie muszą spełniać standardy jakości określone przez Słowacką Agencję Akredytacyjną Szkolnictwa Wyższego, która nadzoruje system zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym. W rezultacie system awansów naukowych w Republice Słowackiej opiera się na połączeniu autonomii uczelni z zewnętrznym systemem kontroli jakości.

Podstawowym warunkiem ubiegania się o profesurę jest wcześniejsze uzyskanie stopnia docenta, który potwierdza samodzielność naukową badacza. W toku postępowania inauguracyjnego oceniane są przede wszystkim:

- dorobek naukowy lub artystyczny kandydata,
- jego działalność dydaktyczna,
- wkład w rozwój danej dyscypliny naukowej,
- zdolność do kierowania zespołami badawczymi,
- działalność organizacyjna i międzynarodowa współpraca naukowa.

Standardy oceny dorobku naukowego określone są w szczególności w regulacjach wewnętrznych uczelni oraz w wytycznych Słowackiej Agencji Akredytacyjnej.

Postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora rozpoczyna się na poziomie uczelni wyższej. Wniosek o wszczęcie postępowania może zostać złożony przez:

- kandydata ubiegającego się o profesurę,
- radę naukową wydziału,
- radę naukową uczelni.

Do wniosku należy dołączyć szczegółową dokumentację dorobku naukowego kandydata, obejmującą w szczególności wykaz publikacji naukowych, wykaz projektów badawczych, informacje o działalności dydaktycznej, czy też informacje o działalności popularyzującej naukę. Postępowanie prowadzone jest przez radę naukową uczelni (*vedecká rada*), która powołuje komisję oceniającą dorobek kandydata. Istotnym elementem procedury jest publiczny wykład inauguracyjny, podczas którego kandydat prezentuje wyniki swojej działalności naukowej oraz koncepcję dalszych badań. Wykład ten ma charakter zarówno merytoryczny, jak i symboliczny, ponieważ stanowi publiczne potwierdzenie kompetencji naukowych kandydata.

Po przeprowadzeniu wykładu rada naukowa uczelni podejmuje uchwałę dotyczącą przedstawienia wniosku o powołanie profesora.

Po zakończeniu postępowania na poziomie uczelni wniosek o powołanie profesora jest przekazywany do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Minister pełni w tej procedurze funkcję pośredniczącą między uczelnią a Prezydentem Republiki.

Zgodnie ze słowacką ustawą o szkolnictwie wyższym ostateczny akt powołania profesora należy do Prezydenta Republiki Słowackiej. W doktrynie słowackiej wskazuje się przy tym, że rozwiązanie to ma na celu zachowanie równowagi między autonomią uczelni a interesem publicznym związanym z utrzymaniem wysokich standardów naukowych. Jednocześnie podkreśla się, że zasadnicza ocena dorobku naukowego powinna należeć do środowiska akademickiego, które posiada odpowiednie kompetencje merytoryczne do jej przeprowadzenia⁴⁵⁸. Ponadto w literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, że z punktu widzenia prawa administracyjnego procedura profesorska może być postrzegana jako szczególna forma postępowania publicznoprawnego. W jego toku podejmowane są bowiem liczne czynności o charakterze władczym, które wpływają na sytuację prawną kandydata ubiegającego się o nadanie tytułu profesora⁴⁵⁹.

W tym miejscu wskazania wymaga, że zgodnie z prawodawstwem tego kraju – podobnie jak w Polsce oraz w Republice Czeskiej – nadanie tytułu profesora przez Prezydenta wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Kwestia ta wynika z art. 102 ust. 1 lit. h w zw. z art. 102 ust. 2 Konstytucji Republiki Słowackiej⁴⁶⁰.

W Republice Słowackiej, jak wskazuje się w doktrynie, również istotne znaczenie dla interpretacji przepisów dotyczących procedury profesorskiej ma orzecznictwo Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej). W orzecznictwie tym podkreśla się, że działalność uczelni publicznych podlega kontroli sądów administracyjnych, ponieważ uczelnie wykonują zadania publiczne powierzone im przez ustawodawcę⁴⁶¹. Dla przykładu w wyroku z dnia 28 kwietnia 2015 r., Najvyšší súd wskazał, że uchwały organów uczelni dotyczące postępowań awansowych mogą podlegać kontroli sądowej w zakresie ich zgodności z prawem⁴⁶². Sąd ten podkreślił jednocześnie, że kontrola sądowa nie obejmuje

⁴⁵⁸ J. Svák, *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Bratislava 2018, s. 355.

⁴⁵⁹ P. Holländer, *Ústavné právo*, Bratislava 2014, s. 411.

⁴⁶⁰ *Ústava Slovenskej republiky z 1992 r.*

⁴⁶¹ *Ibidem*, s. 415.

⁴⁶² Wyrok Najvyšší súd SR z 28.04.2015 r., sygn. 3Sžo/59/2015.

oceny poziomu naukowego dorobku kandydata, ponieważ ocena ta należy do kompetencji środowiska akademickiego. Problematyka autonomii uczelni oraz procedur awansowych była również przedmiotem rozstrzygnięć Ústavného súdu Slovenskej republiky (Trybunał Konstytucyjny Republiki Słowackiej). W wyroku I. ÚS 402/2014 Ústavný súd wskazał, że autonomia uczelni obejmuje między innymi kompetencję środowiska akademickiego do oceny dorobku naukowego pracowników naukowych. Jednocześnie podkreślono, że działalność uczelni publicznych podlega kontroli sądowej w zakresie zgodności z prawem, ponieważ uczelnie wykonują zadania publiczne powierzone im przez państwo⁴⁶³. Orzecznictwo to potwierdza, że procedury awansowe w szkolnictwie wyższym posiadają charakter publicznoprawny i mogą być przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Kontrola ta powinna jednak ograniczać się do badania legalności postępowania, a nie do oceny jego aspektów merytorycznych.

Przechodząc do węgierskiego systemu prawnego wskazania wymaga, że na Węgrzech system szkolnictwa wyższego i nauki regulowany jest przez ustawę Act CCIV of 2011 on National Higher Education⁴⁶⁴. Ustawa ta określa zarówno organizację uczelni, jak i zasady funkcjonowania stanowisk akademickich. W przeciwieństwie do systemów czeskiego i słowackiego model węgierski ma charakter bardziej zbliżony do systemu stanowiskowego. Profesor jest w nim przede wszystkim stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni, choć jego uzyskanie wymaga spełnienia określonych warunków ustawowych⁴⁶⁵. Ustawa określa między innymi wymagania dotyczące dorobku naukowego, doświadczenia dydaktycznego oraz aktywności w zakresie badań naukowych. Kandydaci na stanowisko profesora poddawani są ocenie przez organy uczelni oraz przez wyspecjalizowane instytucje odpowiedzialne za ocenę jakości działalności naukowej⁴⁶⁶.

Obsadzanie stanowisk profesorskich na Węgrzech odbywa się przede wszystkim w drodze procedur konkursowych prowadzonych przez uczelnie. Kandydaci ubiegający się o stanowisko profesora poddawani są ocenie przez komisje eksperckie powoływane przez organy uczelni. W ramach postępowania analizowany jest dorobek naukowy kandydata, jego doświadczenie dydaktyczne oraz działalność organizacyjna⁴⁶⁷. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że model węgierski charakteryzuje się znacznie większą autonomią uczelni w zakresie

⁴⁶³ Wyrok Ústavný súd SR z 10.12.2014 r., sygn. I. ÚS 402/2014.

⁴⁶⁴ Dalej jako węgierska ustawa o szkolnictwie wyższym.

⁴⁶⁵ A. Jakab, *Hungarian Constitutional Law*, Budapest 2016, s. 284.

⁴⁶⁶ L. Halmai, *The Hungarian Legal System*, Budapest 2018, s. 198.

⁴⁶⁷ A. Jakab, *Hungarian Constitutional Law*, Budapest 2016, s. 286.

prowadzenia polityki kadrowej niż systemy funkcjonujące w Republice Czeskiej czy Republice Słowackiej. W konsekwencji procedury awansowe w szkolnictwie wyższym mają w większym stopniu charakter wewnętrzny i są realizowane przede wszystkim w ramach struktur uczelni⁴⁶⁸.

Kariera akademicka w systemie węgierskim obejmuje kilka etapów rozwoju zawodowego pracownika naukowego. Wśród najważniejszych stanowisk można wyróżnić:

- adiunkta (*adjunktus*),
- profesora nadzwyczajnego (*egyetemi docens*),
- profesora zwyczajnego (*egyetemi tanár*).

Najwyższe stanowisko akademickie, czyli *egyetemi tanár*, odpowiada funkcjonalnie profesorowi w wielu innych systemach europejskich. Warunkiem ubiegania się o to stanowisko jest zazwyczaj:

- posiadanie stopnia doktora (PhD),
- znaczący dorobek naukowy,
- doświadczenie dydaktyczne,
- uznanie w środowisku naukowym.

Procedura powołania na stanowisko profesora rozpoczyna się na poziomie uczelni wyższej. Inicjatywa wszczęcia procedury należy zazwyczaj do uczelni, która ogłasza konkurs na stanowisko profesora. Postępowanie konkursowe obejmuje przede wszystkim przedstawienie dokumentacji dorobku naukowego, przedstawienie dokumentacji dorobku naukowego, ocenę osiągnięć organizacyjnych i naukowych.

Istotnym elementem procedury profesorskiej jest udział Węgierskiej Komisji Akredytacyjnej (*Hungarian Accreditation Committee – MAB*). Komisja ta jest niezależnym organem odpowiedzialnym za zapewnianie jakości w szkolnictwie wyższym. W ramach procedury profesorskiej MAB dokonuje oceny kwalifikacji kandydata oraz wydaje opinię dotyczącą spełnienia przez niego wymogów naukowych. Opinia ta ma istotne znaczenie dla dalszego przebiegu procedury.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, s. 203.

Po uzyskaniu opinii Węgierskiej Komisji Akredytacyjnej uczelnia podejmuje decyzję dotyczącą powołania kandydata na stanowisko profesora. Decyzja ta jest podejmowana przez właściwe organy uczelni, najczęściej przez senat uczelni lub rektora.

System profesury przewiduje również udział Prezydenta Republiki Węgierskiej w procedurze powołania profesorów. Zgodnie z węgierską ustawą o szkolnictwie wyższym profesorowie uniwersyteccy są formalnie powoływani przez Prezydenta Republiki na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. W doktrynie podkreśla się, że rola Prezydenta ma w tym przypadku charakter przede wszystkim formalny i polega na dokonaniu aktu nominacji profesora⁴⁶⁹.

Analiza rozwiązań funkcjonujących w przedstawionych państwach europejskich pozwala, pomimo *prima facie* zbliżonych rozwiązań prawnych, do tych które obowiązują w Polsce, dostrzec zasadnicze różnice. W szczególności istotne znaczenie mają doświadczenia Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej, w których również funkcjonuje model państwowy tytułu profesora. W obu tych państwach zasadnicza część procedury profesorskiej prowadzona jest przez środowisko akademickie. Organy uczelni dokonują oceny dorobku naukowego kandydata oraz podejmują decyzję o przedstawieniu wniosku o powołanie profesora. Dopiero końcowy etap procedury obejmuje udział głowy państwa. Jednocześnie w prawodawstwie tych państw, w odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w Polsce, położono silniejszy akcent na decentralizację podmiotów uczestniczących w procedurze nadawania tytułu profesora. Z jednej strony niewątpliwie sprzyja to zwiększeniu znaczenia zasady autonomii uczelni, a z drugiej – mając na uwadze udział w tych postępowaniach wielu podmiotów – model ten może rodzić ryzyko występowania nieuzasadnionych różnic w ocenie kwalifikacyjnej osób, którym przysługiwać ma to samo publicznoprawne uprawnienie, jakim jest tytuł profesora. Ponadto w literaturze przedmiotu, w której dokonano analizy czeskiej procedury związanej z ubieganiem się o nadanie tytułu profesora, zwrócono uwagę, że wspomniana decentralizacja skutkuje zaistnieniem tzw. zjawiska „*academic inbreeding*”, zgodnie z którym uczelnie promują własnych pracowników, co uznawane jest za niekorzystne zjawisko⁴⁷⁰. Zasadność takiego rozwiązania, tj. zdecentralizowanego modelu, można uznać w przypadku Węgier, gdzie tytuł profesora pozostaje stanowiskiem akademickim, a jego nadanie przez głowę państwa ma bardziej charakter ceremonialny.

⁴⁶⁹ A. Jakab, *Hungarian Constitutional Law*, Budapest 2016.

⁴⁷⁰ M. Macháček, A. Melecký, *To be a professor: Academic mobility and publishing performance*, PLOS ONE, 2025, s. 2–3.

Ponadto analiza dorobku doktryny, a także orzecznictwa daje podstawy do sformułowania wniosku, że akt nominacji głowy państwa Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej pomimo tego, że podlega kontroli sądowej i pozbawiany jest pełnej dyskrecjonalności, to jednak nie przypisuje mu się jednoznacznie charakteru decyzji administracyjnej. Należy także mieć na uwadze, że zgodnie z § 73 ust. 4 czeskiej ustawy o szkolnictwie wyższym oraz § 76 ust. 7 słowackiej ustawy o szkolnictwie wyższym do mianowania profesora nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie te w istotny sposób wpływają na niższy poziom ochrony praw osób, które w państwach tych ubiegają się o nadanie tytułu profesora. W tym kontekście wątpliwość zbudzać może, czy przyjęty w prawodawstwie analizowanych państw mniejszy reżim prawa procesowego administracyjnego, z jednoczesnym połączeniem z modelem zdecentralizowanym, nie wpływa na poziom rzetelności nadawanych tytułów profesorskich, w związku z większą uznaniowością w tym zakresie, a jednocześnie brakiem realnej możliwości wzruszenia ostatecznych rozstrzygnięć o nadaniu tego tytułu, nawet w przypadkach wystąpienia kwalifikowanych wad proceduralnych.

6.3 Tytuł profesora w Niemczech, Holandii i Austrii

Instytucja profesora w Republice Federalnej Niemiec stanowi jeden z kluczowych elementów systemu organizacji szkolnictwa wyższego. W odróżnieniu od systemów funkcjonujących w niektórych państwach Europy Środkowej, takich jak Polska, Czechy czy Słowacja, profesor w Niemczech nie jest odrębnym tytułem naukowym nadawanym przez organ państwa, lecz przede wszystkim stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni⁴⁷¹. W niemieckiej tradycji uniwersyteckiej profesura wywodzi się z modelu uniwersytetu humboldtowskiego, który został ukształtowany na początku XIX wieku w Prusach. Reformy szkolnictwa wyższego związane z działalnością Wilhelma von Humboldta doprowadziły do powstania koncepcji uniwersytetu opartego na jedności badań naukowych i dydaktyki oraz na daleko idącej autonomii środowiska akademickiego⁴⁷². W modelu tym profesor był centralną postacią życia akademickiego, odpowiadając zarówno za prowadzenie badań naukowych, jak i za kształcenie studentów. Współczesny system niemiecki zachowuje wiele elementów tej tradycji. Profesura jest najwyższym stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni, a jej

⁴⁷¹ T. Oppermann, *Deutsches Hochschulrecht*, München 2017, s. 94.

⁴⁷² W. Rüegg, *A History of the University in Europe*, Cambridge 2004, s. 112.

objęcie następuje w drodze procedury powołania określonej w prawie niemieckim jako *Berufungsverfahren*⁴⁷³.

Podstawowe regulacje dotyczące funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Niemczech zawarte są w ustawie federalnej *Hochschulrahmengesetz*⁴⁷⁴ oraz w ustawach o szkolnictwie wyższym poszczególnych krajów związkowych (Landów). Zgodnie z tymi regulacjami profesorowie są zatrudniani przez uczelnie publiczne jako pracownicy naukowo-dydaktyczni o szczególnym statusie. W wielu przypadkach posiadają oni również status urzędników państwowych (*Beamte*) w służbie publicznej landu⁴⁷⁵. Procedura powołania profesora ma charakter konkursowy i jest prowadzona przez uczelnię, przy czym decyzja o powołaniu podejmowana jest przez właściwe organy uczelni w porozumieniu z władzami landu.

Wymagania dotyczące objęcia stanowiska profesora określone są w § 44 ustawy *Hochschulrahmengesetz* oraz w ustawach o szkolnictwie wyższym poszczególnych landów. Zgodnie z tymi regulacjami kandydat ubiegający się o stanowisko profesora powinien spełniać następujące warunki:

1. posiadanie ukończonych studiów wyższych,
2. posiadanie stopnia doktora,
3. wykazanie się szczególnymi osiągnięciami naukowymi,
4. posiadanie kwalifikacji dydaktycznych.

W praktyce najczęściej wymaganym potwierdzeniem najwyższych kwalifikacji naukowych jest habilitacja (*Habilitation*) lub równoważne osiągnięcia naukowe⁴⁷⁶. Habilitacja stanowi w niemieckim systemie tradycyjny etap kariery akademickiej i potwierdza zdolność do samodzielnego prowadzenia badań naukowych oraz działalności dydaktycznej na poziomie uniwersyteckim.

Z kolei procedura powołania profesora rozpoczyna się od ogłoszenia konkursu na stanowisko profesora przez uczelnię. Ogłoszenie konkursowe określa:

- dziedzinę nauki,

⁴⁷³ C. Starck, *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, Heidelberg 2017, s. 216.

⁴⁷⁴ *Hochschulrahmengesetz* vom 26. Januar 1976, BGBl. I S. 185.

⁴⁷⁵ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, s. 488.

⁴⁷⁶ T. Oppermann, *Deutsches Hochschulrecht*, München 2017, s. 101.

- zakres obowiązków,
- wymagania wobec kandydatów.

Po zgłoszeniu kandydatur powoływana jest komisja konkursowa (*Berufungskommission*), w skład której wchodzi profesorowie, przedstawiciele innych pracowników naukowych oraz przedstawiciele studentów. Często organizowane są również wykłady konkursowe oraz prezentacje dorobku naukowego. Po zakończeniu oceny komisja sporządza listę rankingową kandydatów (*Berufungsliste*), która jest następnie przedstawiana władzom uczelni.

Ostateczna decyzja o powołaniu profesora podejmowana jest przez właściwy organ uczelni (najczęściej rektora) w porozumieniu z organami landu. W przypadku uczelni publicznych powołanie profesora może przybrać formę mianowania na stanowisko urzędnika państwowego (*Beamter auf Lebenszeit*) lub zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. W doktrynie podkreśla się, że profesura w Niemczech ma przede wszystkim charakter stanowiska akademickiego, a nie odrębnego tytułu naukowego nadawanego przez państwo⁴⁷⁷. Oznacza to, że status profesora jest bezpośrednio związany z zatrudnieniem na określonym stanowisku w uczelni. Po zakończeniu zatrudnienia dana osoba nie zachowuje automatycznie tytułu profesora, choć w praktyce często używa się go jako tytułu honorowego.

Przechodząc do systemu szkolnictwa wyższego w Królestwie Niderlandów należy wskazać, że również i ten model należy do tzw. zachodnioeuropejskich, w których profesor nie jest tytułem naukowym nadawanym przez organ państwa, lecz przede wszystkim stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni. Oznacza to, że status profesora wynika z objęcia określonego stanowiska w uczelni wyższej i jest bezpośrednio związany z zatrudnieniem w danej instytucji akademickiej⁴⁷⁸. Holenderski system szkolnictwa wyższego jest regulowany przez ustawę *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*⁴⁷⁹, która określa strukturę uczelni, zasady zatrudniania pracowników akademickich oraz system zarządzania szkolnictwem wyższym.

W systemie holenderskim istnieje kilka podstawowych stanowisk akademickich, które odpowiadają kolejnym etapom kariery naukowej. Do najważniejszych należą:

- *universitair docent* (UD) – odpowiednik adiunkta,

⁴⁷⁷ J. Enders, *Higher Education Governance in Europe*, Dordrecht 2015, s. 92.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, s. 105.

⁴⁷⁹ Wet van 8 oktober 1992, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), Stb. 1992, 593.

- *universitair hoofddocent* (UHD) – odpowiednik profesora nadzwyczajnego,
- *hoogleraar* – profesor.

Najwyższe stanowisko akademickie, czyli *hoogleraar*, odpowiada funkcjonalnie profesorowi w wielu innych systemach europejskich. W praktyce istnieją także różne odmiany profesury, w tym *full professor* (*hoogleraar*), *endowed professor* (*bijzonder hoogleraar*) – profesor powoływany na stanowisko finansowane przez instytucję zewnętrzną, czy też *extraordinary professor*.

Podstawowym warunkiem ubiegania się o stanowisko profesora jest posiadanie stopnia doktora (PhD). W odróżnieniu od systemu niemieckiego czy środkowoeuropejskiego w Holandii habilitacja nie jest instytucją formalnie wymaganą⁴⁸⁰. Zamiast tego ocenie podlegają przede wszystkim:

- dorobek naukowy kandydata,
- doświadczenie dydaktyczne,
- zdolność do kierowania zespołami badawczymi,
- doświadczenie w pozyskiwaniu grantów naukowych,
- międzynarodowa rozpoznawalność naukowa.

Procedura powołania profesora w Holandii ma charakter konkursowy i jest prowadzona przez uczelnię. Postępowanie rozpoczyna się od ogłoszenia konkursu na stanowisko profesora. Ogłoszenie konkursowe określa: zakres obowiązków, wymagania wobec kandydatów. Po zgłoszeniu kandydatur powoływana jest komisja konkursowa, która dokonuje oceny kandydatów. W skład komisji wchodzi profesorowie oraz inni przedstawiciele środowiska akademickiego.

Po zakończeniu postępowania konkursowego komisja przedstawia rekomendację władzom uczelni. Ostateczna decyzja o powołaniu profesora podejmowana jest przez radę uczelni lub rektora (*college van bestuur*). W niektórych przypadkach w procedurze uczestniczy także rada nadzorcza uczelni, która zatwierdza decyzję o powołaniu profesora.

⁴⁸⁰ M. Shattock, *The Governance of European Higher Education*, London 2014, s. 167.

Profesor w systemie holenderskim pełni kluczową rolę w organizacji działalności naukowej uczelni. Do jego podstawowych kompetencji należą:

- prowadzenie badań naukowych,
- kierowanie zespołami badawczymi,
- prowadzenie zajęć dydaktycznych,
- promowanie doktorantów.

Szczególnym uprawnieniem profesora jest tzw. *ius promovendi*, czyli prawo do promowania doktorów. W tradycyjnym modelu holenderskim prawo to było zastrzeżone wyłącznie dla profesorów, choć w ostatnich latach wprowadzono pewne reformy umożliwiające przyznanie tego uprawnienia również innym pracownikom naukowym⁴⁸¹.

Instytucja profesora w Republice Austrii również należy do klasycznego modelu profesury charakterystycznego dla państw Europy Zachodniej, w którym profesor jest przede wszystkim stanowiskiem akademickim w strukturze uczelni, a nie tytułem naukowym nadawanym przez organ państwa. Model ten wywodzi się z tradycji uniwersytetu kontynentalnego rozwijanej w państwach niemieckojęzycznych od XIX wieku, w szczególności z koncepcji uniwersytetu humboldtowskiego⁴⁸². Także i w tym przypadku, w Status profesora jest związany z zatrudnieniem na określonym stanowisku w uczelni i wynika z procedury powołania prowadzonej przez samą uczelnię⁴⁸³. Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie szkolnictwa wyższego w Austrii jest *Universitätsgesetz 2002*⁴⁸⁴, który określa strukturę uczelni, zasady zarządzania szkolnictwem wyższym oraz procedury zatrudniania pracowników akademickich.

System kariery akademickiej w Austrii obejmuje kilka podstawowych stanowisk naukowo-dydaktycznych. Do najważniejszych należą:

- *Universitätsassistent* – asystent naukowy,
- *Universitätsdozent* – docent,

⁴⁸¹ H. de Boer, J. Enders, *The Netherlands: A "Polder Model" in Higher Education Governance*, Dordrecht 2017, s. 42.

⁴⁸² W. Rüegg, *A History of the University in Europe*, Cambridge 2004, s. 132.

⁴⁸³ T. Oppermann, *Deutsches Hochschulrecht*, München 2017, s. 97.

⁴⁸⁴ Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (*Universitätsgesetz 2002 – UG*), BGBl. I Nr. 120/2002.

- *Universitätsprofessor* – profesor.

Najwyższym stanowiskiem akademickim jest *Universitätsprofessor*. W austriackim systemie szkolnictwa wyższego funkcjonują również różne typy profesury, w tym: profesorowie zatrudnieni na podstawie kontraktu (*Vertragsprofessoren*), profesorowie wizytujący, profesorowie honorowi. Tak duże zróżnicowanie może wynikać z silnie ugruntowanej zasady autonomii organizacyjnej uczelni w Austrii.

Warunki objęcia stanowiska profesora określone są w § 98 *Universitätsgesetz* 2002. Zgodnie z tym przepisem kandydat ubiegający się o stanowisko profesora powinien wykazać się:

1. ukończonymi studiami wyższymi,
2. posiadaniem stopnia doktora,
3. znaczącymi osiągnięciami naukowymi lub artystycznymi,
4. kwalifikacjami dydaktycznymi,
5. doświadczeniem w prowadzeniu badań naukowych.

W praktyce bardzo istotnym elementem kariery akademickiej w Austrii jest również habilitacja (*Habilitation*), która potwierdza zdolność do samodzielnego prowadzenia badań naukowych oraz działalności dydaktycznej na poziomie uniwersyteckim⁴⁸⁵. Choć habilitacja nie zawsze jest formalnie wymagana, w praktyce stanowi jeden z najważniejszych elementów potwierdzających kwalifikacje kandydata.

Procedura powołania profesora w Austrii ma charakter konkursowy i jest prowadzona przez uczelnię. Postępowanie to rozpoczyna się od ogłoszenia konkursu na stanowisko profesora. Po zgłoszeniu kandydatur powoływana jest komisja konkursowa. W jej skład wchodzi profesorowie oraz inni przedstawiciele środowiska akademickiego. Komisja ta dokonuje oceny kandydatów na podstawie przedłożonego przez nich dorobku naukowego, ale także dydaktycznego oraz dotyczącego doświadczenia w kierowaniu projektami badawczymi. Często organizowane są również wykłady konkursowe oraz prezentacje dorobku naukowego.

⁴⁸⁵ C. Starck, *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, Heidelberg 2017, s. 221.

Po zakończeniu postępowania komisja konkursowa przedstawia rekomendację władzom uczelni. Zgodnie z Universitätsgesetz 2002 ostateczna decyzja o powołaniu profesora podejmowana jest przez rektorat uczelni na podstawie rekomendacji komisji konkursowej.

Profesorowie w systemie austriackim pełnią kluczową rolę w funkcjonowaniu uczelni. Do ich podstawowych zadań należą:

- prowadzenie badań naukowych,
- prowadzenie zajęć dydaktycznych,
- kierowanie zespołami badawczymi,
- promowanie doktorantów.

Profesorowie uczestniczą również w zarządzaniu uczelnią, w szczególności poprzez udział w senacie uczelni oraz innych organach akademickich.

Analiza procedur dotyczących nadawania tytułu profesora w Niemczech, Holandii oraz Austrii wskazuje, że instytucja ta traktowana jest przede wszystkim jako stanowisko akademickie w strukturze uczelni, co w istotny sposób różni ją od procedur obowiązujących w krajach, w których przyjęta została koncepcja państwowego nadawania tytułu profesora. Różnice między tymi modelami mają charakter systemowy i wynikają zarówno z odmiennych tradycji organizacji uniwersytetu, jak i z różnego stopnia udziału państwa w procesie kształtowania kariery akademickiej. Podział ten odpowiada szerszemu zróżnicowaniu między systemami zachodnioeuropejskimi, opartymi na autonomii uniwersytetów, a systemami środkowoeuropejskimi, w których utrzymał się silniejszy element publicznoprawnego nadawania najwyższych godności akademickich. Zasadne jest zatem wyrażenie opinii, że z uwagi na fundamentalne różnice między tymi modelami, nie poddają się one porównaniu z punktu widzenia ochrony praw osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora. Jednocześnie zaakcentować należy, że procedura konkursowa – właściwa dla modelu stanowiskowego – nie może rodzić roszczenia do objęcia stanowiska profesora.

W świetle ustaleń dokonanych w niniejszej pracy wykazano, że unormowania prawne, które kształtują obecnie obowiązujący system szkolnictwa wyższego i nauki, a zatem i wszelkie regulacje związane z nadawaniem tytułu naukowego profesora, przeszły liczne zmiany i daleko idącą ewolucję. Aktualnie przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prowadzą do wniosku, że postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora jest szczególnego rodzaju postępowaniem administracyjnym. Przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym stanowią podstawową i najważniejszą materię regulacji dla spraw związanych z ubieganiem się o nadanie stopnia naukowego lub tytułu profesora. W konsekwencji stosowanie wszelkich innych aktów prawnych w omawianej procedurze nie może zmieniać podstawowych norm, zasad, ale też cech wynikających z przepisów p.s.w.n., a jedynie je uzupełniać lub odpowiednio się do nich dostosowywać.

Jednocześnie zastosowana konstrukcja normatywna dotycząca przebiegu całości przedmiotowego postępowania, w tym jego ujęcie w dwufazowym modelu procesowym, prowadzi do wniosku, iż w istocie w sensie przedmiotowym oraz podmiotowym w odniesieniu do strony jest to jedna sprawa administracyjna. Tym samym niezależnie od fazy postępowania, czy to tej, która toczy się przed Radą Doskonałości Naukowej, czy też tej, która ma miejsce przed Prezydentem RP, mamy do czynienia z jednym postępowaniem administracyjnym.

Z kolei osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora, co do której nie zachodzą podstawy do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, ma interes prawny w uzyskaniu tego awansu naukowego i jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Jednocześnie RDN jako eksperckie gremium naukowe jest w pełni predysponowana do dokonywania oceny spełnienia przesłanek warunkujących nadanie tytułu profesora przez osoby, które ubiegają się o ten awans naukowy, co wpisuje się w dyrektywę działania na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej.

W omawianym postępowaniu przepisy, które normują jego przebieg, prowadzą do wniosku, że pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o ten awans naukowy jest w znacznym stopniu różna od pozycji strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Pozycja ta wynika przede wszystkim ze szczególnej relacji dwóch zasad tego postępowania: zasady szczególnego znaczenia, czy też prymatu wiedzy eksperckiej, która niejako wypiera zasadę czynnego udziału strony charakterystyczną dla typowego postępowania

administracyjnego. Zarówno rola recenzentów, jak i organu prowadzącego to postępowanie, którą przypisał im ustawodawca związana jest z koniecznością dokonania merytorycznej weryfikacji spełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie tytułu profesora, która stanowi pewnego rodzaju kwalifikowaną ocenę o wysokim i szczególnym stopniu specjalizacji osób i organów dokonujących tej oceny. Determinuje to konieczność uznania, że osoba ubiegająca się o awans naukowy nie korzysta z pełni praw strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a zasada czynnego udziału, wywodzona z art. 10 k.p.a. doznaje daleko idących ograniczeń.

W konsekwencji postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora można określić mianem szczególnego rodzaju postępowania administracyjnego, z uwagi na specyficzne rozwiązania, w głównej mierze kładące nacisk na ekspercką oceną kwalifikacyjną umiejętności i wiedzy wnioskodawcy, które wynikają z przepisów p.s.w.n. i które mają pierwszeństwo przed regulacjami k.p.a. Tym samym wiele przepisów i instytucji przewidzianych w k.p.a. staje się całkowicie bezprzedmiotowych w przebiegu postępowania w sprawie nadania tytułu profesora, bądź też wymaga daleko idących modyfikacji. Uprawnione jest także stwierdzenie, że pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o nadanie tytułu profesora jest znacznie słabsza pod względem procesowym od pozycji strony w klasycznym ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Z kolei przeprowadzona analiza przepisów, które regulowały i regulują materialnoprawne warunki nadania tytułu naukowego profesora, jak i pozycja podmiotowa osoby ubiegającej się o ten awans naukowy, prowadzi do następujących wniosków. Nadanie tytułu profesora od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości – niezależnie od motywacji społecznych lub politycznych jego przyznawania – wiąże się z koniecznością posiadania szczególnej wiedzy i umiejętności w określonym obszarze nauki o znaczeniu krajowym lub zagranicznym. Nadanie tytułu profesora powinno następować w stosunku do osób, które legitymują się najwyższymi kwalifikacjami w przedmiotowym zakresie, potwierdzonymi osiągnięciami naukowymi czyli w pełni weryfikowanymi rezultatami działalności naukowo-badawczej. Tytuł profesora jest uprawnieniem o charakterze osobistym, stanowiącym *de facto* dożywotni certyfikat potwierdzający wiedzę danej osoby, w oparciu o który może ona prowadzić badania naukowe mające nierzadko znaczenie dla życia, zdrowia czy bezpieczeństwa państwa, a także jego rozwoju. Dodać warto, że potwierdzenie uzyskania przedmiotowych kwalifikacji wiąże się z obowiązkiem uczelni w postaci zatrudnienia osoby, która je posiada na stanowisku profesora (art. 116 ust. 3 p.s.w.n.).

Zgodzić należy się zatem, że w tytule profesora upatrywać można dobra osobistego, wywołującego skutki *pro foro externo* w sferze publicznej i prawnopracowniczej. W konsekwencji ocena spełnienia przesłanek warunkujących jego nadanie musi być dokonywana przez osoby i instytucje, które same legitymują się kompetencjami wynikającymi z jego posiadania. Ocena ta wiąże się z ekspercką i merytoryczną weryfikacją, w której uczestniczą recenzenci, a która dokonywana jest obecnie przez RDN. Ocena ta wyrażana jest zgodnie z art. 227 ust. 5 p.s.w.n. w drodze wydania decyzji administracyjnej. Jest to zarazem rozstrzygnięcie mające przymiot dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. Przedmiotowemu aktowi administracyjnemu przysługuje domniemanie prawidłowości i prawdziwości tego, co zaświadczone w jego treści. To z kolei prowadzi do wniosku, że Prezydent RP, który stosownie do art. 177 ust. 4 p.s.w.n. nadaje tytuł profesora, nie przeprowadza w drugiej fazie postępowania w sprawie nadania tytułu profesora odrębnego postępowania dowodowego, gdyż opiera się na decyzji administracyjnej wydanej przez RDN. Decyzja RDN potwierdza prawidłowość i prawdziwość spełnienia przez daną osobę ubiegającą się o nadanie tytułu profesora przesłanek warunkujących jego nadanie. Domniemanie, które przysługuje rozstrzygnięciu wydanemu przez RDN powoduje, że do czasu jego wyeliminowania z obrotu prawnego w przepisanej formie, Prezydent RP nie ma prawnych, jak i faktycznych możliwości kwestionowania spełnienia materialnoprawnych warunków przez osobę, której dotyczy wnioszek. Daje to podstawy do stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o tytuł profesora, do czasu wydania przez RDN decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n., czyli o wystąpieniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora, ma interes prawny, zaś wraz z wydaniem tego rozstrzygnięcia interes ten staje się publicznym prawem podmiotowym i aktualizuje po stronie tej osoby roszczenie w stosunku do Prezydenta RP o jego nadanie.

Przeprowadzone badania wykazały także, że pozycja ustrojowa Prezydenta RP w Polsce zmieniała się w zależności od ustroju politycznego i konstytucyjnego, a jego uprawnienia były mniejsze albo większe w zależności od okoliczności historycznych. Współcześnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej pełni funkcję głowy państwa z szerokimi, ale jednak ograniczonymi uprawnieniami, w ramach systemu parlamentarno-prezydenckiego. Podkreślenia wymaga przy tym, że wykonywanie przez Prezydenta RP zadań nie może odbywać się z pominięciem, jak i naruszeniem zasad wynikających z Konstytucji RP, ale także ustaw.

Ustawodawca może *de facto* nałożyć na głowę państwa określone zadania, a zatem i obowiązki, także w akcie ustawowym. Oznacza to, że realizując zadanie wynikające z art. 178

ust. 4 p.s.w.n., Prezydent RP związany jest również regulacjami rangi ustawowej, o ile nie stoją one w kolizji z przepisami Konstytucji RP. Jednocześnie głowa państwa realizuje konstytucyjne i ustawowe kompetencje poprzez wydawanie aktów urzędowych. Podział aktów urzędowych Prezydenta RP nie jest dychotomiczny w tym sensie, iż nie sposób jest mówić o aktach określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP jako wyłącznie przynależnych do osobistej i niekontrolowanej kompetencji głowy państwa oraz pozostałych, które wymagają kontrasygnaty i wobec tego mogą podlegać określonej kontroli, w tym sądowej. Nie ulega wątpliwości, że nadanie tytułu profesora stanowi akt urzędowy niewymieniony w tym przepisie, *ergo* dla swej ważności wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Jednakże dla ustalenia, czy nadanie tytułu profesora jest prerogatywą Prezydenta RP, koniecznym staje się poszukiwanie innych punktów odniesienia.

Z kolei zestawienie poglądów wyrażanych w judykaturze oraz doktrynie prawa, dotyczących pozycji ustrojowej Prezydenta RP, wskazuje na rozbieżne i niejednolite poglądy w tej materii. Jednocześnie, jak wykazano, dla jej właściwego określenia zasadne może być przyjęcie innego kierunku interpretacyjnego i perspektywicznego, niż było to czynione dotychczas w orzecznictwie i w piśmiennictwie. Mianowicie należy zwrócić uwagę, że – jak stanowi art. 1 pkt 2 k.p.a. – ustawa ta normuje postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw należących do ich właściwości, będących sprawami indywidualnymi, rozstrzyganymi w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianymi milcząco. Przepisy k.p.a. nie wyjaśniają pojęcia innego organu państwowego. Jednocześnie w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organem administracji publicznej jest organ lub podmiot, o którym mowa w art. 1 pkt 2 tego Kodeksu. Z zestawienia obu tych przepisów wynikać może, że organy administrujące, gdy są z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw należących do ich właściwości, będących sprawami indywidualnymi, rozstrzyganymi w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianymi milcząco, nie są organami administracji publicznej, a jedynie stosuje się do nich siatkę pojęciową k.p.a., przewidzianą dla tych organów. W tym ujęciu, o ile tylko za bezsporne uznane zostanie wynikające z ustawy upoważnienie do rozstrzygnięcia o nadaniu tytułu profesora w drodze decyzji administracyjnej, o tyle wnikanie w niuanse formalnego statusu Prezydenta RP wydaje się być bezprzedmiotowe. W konsekwencji dla określenia pozycji i roli głowy państwa w tym postępowaniu, jako kluczowe jawi się określenie charakteru prawnego aktu urzędowego w sprawie nadania tytułu profesora.

Przeprowadzone w niniejszej pracy analizy wykazały, że akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora nie może być utożsamiany z tzw. wyłączną jego prerogatywą z uwagi na brzmienie art. 126 ust. 3 w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Akt ten nie powinien być także pojmowany jako inna czynność lub akt z zakresu działania administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z uwagi na to, że stosunek prawny, jakim jest nadanie tytułu profesora, wymaga dopiero jego ukształtowania i konkretyzacji. Jednocześnie przeprowadzone badania dały podstawę do postawienia wniosku, iż akt urzędowy Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora jest w sensie materialnym, jak i w znaczeniu procesowym, decyzją administracyjną. Postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora, niezależnie od tego, iż jest szczególnego rodzaju postępowaniem administracyjnym, jest niewątpliwie sprawą indywidualną rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a. Dotyczy ono jednostronnego, władczego i indywidualnego rozstrzygnięcia o uprawnieniach jednostki o charakterze publicznoprawnym. W postępowaniu tym następuje konkretyzacja normy generalnej i abstrakcyjnej przez uprawnione do tego podmioty. W konsekwencji wydawany przez Prezydenta RP akt urzędowy o nadaniu tytułu profesora w pełni odpowiada definicji materialnej, jak i procesowej decyzji administracyjnej. Jest to przy tym specyficzny akt administracyjny o charakterze konstytutywnym. Tym samym nie jest konieczne dokonywanie ustalenia, czy głowa państwa realizując zadanie dotyczące nadania tytułu profesora, jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, gdyż organem takim będzie w myśl przepisów k.p.a. z uwagi na to, że Prezydent RP rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej, która należy do jego właściwości.

Przyjęte założenia dały również asumpt do oceny charakteru prawnego kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Przeprowadzone badania wykazały, iż w przypadku przedmiotowego aktu urzędowego kontrasygnata ta nie stanowi wyrazu zajęcia stanowiska w sprawie administracyjnej, jaką jest postępowanie w sprawie nadania tego tytułu, w ramach współdziałania organów. Prowadzi to do wniosku, że nie tylko udzielenie albo odmowa udzielenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów na akcie urzędowym Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Dotyczy to także odpowiednio aktu o odmowie jego nadania. W rezultacie o braku ważności aktu urzędowego Prezydenta decydować mogą czynniki o charakterze politycznym, co może prowadzić do sytuacji, w której tytuł profesora nie zostanie

nadany pomimo wydania aktu o jego nadaniu. Analogicznie kwestię tę można odnieść do aktu urzędowego głowy państwa o odmowie nadania tytułu profesora.

Dokonanie ustalenia, że druga faza postępowania w sprawie nadania tytułu profesora aktualizuje istnienie publicznego prawa podmiotowego, które realizowane jest poprzez wydanie przez Prezydenta RP decyzji administracyjnej przyznającej to prawo, prowadzi do wniosku, iż musi być ono wzruszalne. Wynika to z faktu braku możliwości wykluczenia, że ustalenie istnienia tego prawa nastąpiło w procedurze obciążonej kwalifikowanymi wadami prawnymi, czy też możliwościami obarczenia samych aktów administracyjnych wydawanych w jej toku określonymi wadami materialnymi. Jednocześnie przyjęty przez ustawodawcę dwufazowy model przedmiotowego postępowania powoduje, że zasadniczo wystąpienie kwalifikowanej jego wady może nastąpić w stosunku do czynności przeprowadzanych przez RDN. Wynika z tego, że wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wznowienia postępowania, określonych w przepisach k.p.a., powinno skutkować, na zasadzie określonej w art. 150 § 1 k.p.a., wydaniem postanowienia o jego wznowieniu przez głowę państwa.

Podstawą prawną dla tego działania Prezydenta RP stanowi art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., który przewiduje, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Nie ulega wątpliwości, że decyzja administracyjna RDN, o której mowa w art. 228 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n., stanowi „inną decyzję”, w oparciu o którą wydany zostaje akt urzędowy Prezydenta RP. W konsekwencji ostateczne uchylenie rozstrzygnięcia RDN o wystąpieniu do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu profesora będzie wypełniało znamiona przedmiotowej przesłanki i aktualizowało po stronie głowy państwa obowiązek wznowienia postępowania zakończonego wydanym aktem urzędowym o nadaniu tego tytułu. Podkreślenia wymaga przy tym, że w tym ujęciu postępowanie wyjaśniająco-dowodowe przed Prezydentem RP będzie ograniczało się wyłącznie do stwierdzenia istnienia wspomnianego ostatecznego rozstrzygnięcia RDN. Ten stan rzeczy będzie zaś powodował konieczność uchylenia przez Prezydenta RP wydanego przez siebie uprzednio aktu urzędowego o nadaniu tytułu profesora i jednoczesnym orzeczeniu o odmowie jego nadania.

Z kolei odnośnie do kwalifikowanych wad materialnych aktów administracyjnych ustalono, że mogą one dotyczyć zarówno rozstrzygnięcia RDN, o którym mowa w art. 228 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n., jak i aktu urzędowego Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora. Jednocześnie wyrażono opinię, zgodnie z którą w przypadku zaistnienia przesłanek nieważności decyzji administracyjnej i ich stwierdzeniu, okoliczność ta nie wpływa zasadniczo na prawa przyznane

osobie, której nadano tytuł profesora. Wynika to z faktu, iż przesłanki te mają charakter materialnoprawny i tkwią w samej decyzji. Oznacza to, że nawet w razie stwierdzenia ich wystąpienia, odpowiednio RDN albo Prezydent RP będą zobowiązani wydać nowy akt administracyjny rozstrzygający sprawę co do jej istoty. Tym samym uprzednio dokonana ocena merytoryczna kwalifikacji osoby ubiegającej się o ten awans naukowy nie powinna ulec zmianie. Wyjątkiem, jak można założyć, jest przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., dotycząca wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa.

Na szczególną uwagę zasługuje analiza instytucji utraty tytułu profesora, którą przewiduje art. 231 ust. 1 p.s.w.n. Z brzmienia art. 231 ust. 1 p.s.w.n. wynika, że skutek utraty tytułu profesora następuje *ex lege*. Jednocześnie – jak wykazano – okoliczności, o których mowa w tym przepisie, aktualizuje obowiązek, zarówno po stronie RDN, jak i Prezydenta RP, wydania decyzji administracyjnej o wygaśnięciu uprzednio wydanych rozstrzygnięć przez te organy. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że utrata tytułu profesora, jako wygaśnięcie praw nabytych z mocy ustawy, skutkuje ich dalszą bezprzedmiotowością. Z kolei ich wyeliminowanie z obrotu prawnego, poprzez wygaszenie, może być poczytywane jako leżące w szeroko rozumianym interesie społecznym. Formalne i oficjalne wydanie tego typu aktu mogłoby mieć doniosłe znaczenie społeczne, zwłaszcza z punktu widzenia środowiska naukowego. Z pewnością leży natomiast w interesie strony, gdyż daje podstawę do kontroli sądowej tego, czy istotnie stwierdzenie utraty tytułu profesora, a zatem i wszystkich praw nabytych w związku z jego posiadaniem, nastąpiło zgodnie z prawem.

W ramach niniejszej pracy wykazano, że zaistnienie publicznego prawa podmiotowego do tytułu profesora wiąże się z koniecznością zapewnienia jej odpowiedniego standardu ochrony. Standard ten wywodzony może być z unormowań międzynarodowych, europejskich, ale także konstytucyjnych. W tym kontekście, a także uwzględniając przyjęte założenia na przestrzeni całej pracy, stwierdzić należy, że odpowiedź na pytanie, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne zapewniają w stopniu akceptowalnym prawo do sądu administracyjnego osobom ubiegającym się o tytuł profesora, musi być twierdząca. W pierwszej fazie postępowania w sprawie nadania tego awansu naukowego interes prawny jednostki chroniony jest poprzez możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję administracyjną wydaną przez RDN. Ochrona ta jest przy tym słabsza w porównaniu do typowego postępowania administracyjnego. Kognicja sądów na tym etapie doznaje ograniczenia z uwagi na przyjęty model postępowania w sprawie nadania tytułu profesora jako szczególnego postępowania administracyjnego. Determinowane jest to jego cechami, które

wiążą się z koniecznością dokonywania eksperckiej oceny kwalifikacji wnioskodawcy, związanych z posiadaniem wiedzy i umiejętności prowadzenia badań naukowych na odpowiednim poziomie.

Sytuacja zmienia się jednak w drugiej fazie postępowania, gdy kwalifikacje zostają potwierdzone wydaniem przez RDN decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 221 ust. 5 pkt 1 p.s.w.n. Wtedy też to osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora uzyskuje do niego prawo podmiotowe, a zatem roszczenie wobec Prezydenta RP w sprawie wydania aktu urzędowego nadającego przedmiotowe uprawnienie. Osobie tej, na gruncie obowiązującego systemu prawa, przysługuje, jak można sądzić, najwyższa możliwa ochrona sądowa polegająca na uzyskaniu merytorycznego orzeczenia przyznającego tytuł profesora, z możliwością pominięcia skierowana sprawy do ponownego rozpatrzenia przez głowę państwa, czy też zobligowania do wydania określonego rozstrzygnięcia.

Ponadto dokonana analiza prawodawstwa w wybranych państwach europejskich daje podstawy do wniosku, że przyjęte regulacje w polskim ustawodawstwie są dość unikatowym rozwiązaniem w skali światowej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że tytuł profesora, oprócz Polski, nadawany jest przez głowę państwa jedynie w takich krajach jak: Republika Czeska, Republika Słowacka oraz Węgry. Jednocześnie, pomimo *prima facie* podobnego modelu nadawania tytułu profesora obowiązującego w tych państwach, zauważalne są znaczące różnice. Dotyczą one przede wszystkim udziału szkół wyższych w pierwszym etapie postępowania, a także znacznie mniejszego reżimu administracyjno-prawnego. Ustalenia te uzasadniają wyrażenie opinii, że ochrona prawna osób ubiegających się o nadanie tytułu profesora w tych państwach jest zdecydowanie słabsza w porównaniu do prawodawstwa polskiego. Z kolei prawodawstwo pozostałych państw europejskich, przeanalizowane na podstawie ustawodawstwa niemieckiego, holenderskiego oraz austriackiego, prowadzi do wniosku, że w większości krajów tytuł profesora nie ma charakteru państwowego, a jedynie akademicki, jako zatrudnienie w ramach struktur szkół wyższych. Okoliczności te zapewne skutkują tym, że ustawodawca – w odróżnieniu od stopni doktora i doktora habilitowanego – nie przewidział na gruncie przepisów p.s.w.n. uznawania w określonych przypadkach *ex lege* tytułu profesora, nadanych w innych państwach. Jednocześnie jedyną aktualnie obowiązującą w tym zakresie umową jest umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o wzajemnym uznawaniu okresów studiów oraz równoważności

dokumentów o wykształceniu i nadaniu stopni i tytułów uzyskanych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej sporządzona w Pradze dnia 16 stycznia 2006 r.⁴⁸⁶.

Przeprowadzone badania dają podstawę *de lege lata* do stwierdzenia, że postępowanie w sprawie nadania tytułu profesora stanowi prawnie skomplikowaną materię, w której w pewnym sensie następuje kompromis pomiędzy uznaniem przez Państwo posiadania przez daną osobę kwalifikacji naukowych na najwyższym poziomie, a ochroną praw przysługujących tej osobie w procesie zmierzającym do tego uznania. Jednocześnie aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne zapewniają skuteczne prawo do sądu administracyjnego osobom, co do których potwierdzone zostało przez uprawnione do tego instytucje, iż kwalifikacjami takimi się legitymują.

Jednocześnie rozważenia wymaga, czy przyjęty model omawianego awansu naukowego jest optymalny. Wydaje się, że w tak szczególnej dziedzinie życia społecznego, jaką jest nauka, nie sposób przyjąć innych rozwiązań, typowych dla innych spraw administracyjnych i ogólnego postępowania administracyjnego. Z drugiej strony, wykreowana przez ustawodawcę dwufazowość postępowania, która wynika z włączenia do niego Prezydenta RP, w wyraźny sposób wpływa na zwiększenie poziomu prawnego skomplikowania omawianej materii. Wyróżnienie i podniesienie rangi tytułu profesora poprzez jej nadawanie przez głowę państwa, jak można sądzić, nie stanowi trafnego rozwiązania. O znaczeniu tytułu profesora decydują przede wszystkim wiedza i umiejętności, jakie wynikają z jego posiadania. Z kolei w praktyce to środowisko naukowe jest wyłącznie predysponowane do uznania, komu ten awans naukowy można przyznać. Tym samym *de lege ferenda* zasadne może być wykluczenie Prezydenta RP z udziału w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora.

⁴⁸⁶ M. P. 2008 nr 81 poz. 709.

Bibliografia

- R. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2023
- B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarze, wyd. 7, Warszawa 2005
- B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2017
- B. Adamiak, Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, Państwo i Prawo 2001, nr 8
- B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2014
- R. Adamus, Wolność wyboru rodzaju działalności naukowej a przesłanki ustawowe uzyskania tytułu naukowego profesora, Roczniki Administracji i Prawa 2022, nr 2
- M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż, Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane, Białystok 2014
- K. Banaszak, Prawa jednostki i system ich ochrony, Wrocław 1995
- K. Baran, Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz, Warszawa 2020, LEX el. 2025.
- G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Garbias, A. Hernandez-Połączyńska, K. Sękowska-Kozłowska, O prawach człowieka. Księga Jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego, Warszawa 2017
- J. Barcz, Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, Warszawa 2008
- J. Barcz, Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Warszawa 2007
- J. Barta, R. Markiewicz, Prawo autorskie, Warszawa 2016
- J. Barta, System praw autorskiego, t. 13, Warszawa 2017

- F. Longchamps de Berier, Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego 1960, Prawo XXI
- M. Bischof, Die Universitäten der Habsburgermonarchie, Wien 2010
- B. Sitek, A. Woźniak, Komentarz do art. 177-197 i art. 217-240 [w:] K. Baran, Prawo zatrudnienia pracowników szkół wyższych: komentarz do wybranych przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, Warszawa 2026
- M. Bogusz, Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, "Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1-2
- E. Bojanowski, J. Lang, Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu, Warszawa 1999
- J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1989
- J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2007
- J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2010
- J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2003
- S. Bożyk, Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013
- B. Brzeziński, Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie, Toruń 2009
- M. Bursztynowicz, M. Sługocka, Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz, art. 156, LEX el., 2025.
- M. Błachucki, T. Górzyńska, Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, Warszawa 2011
- H. de Boer, J. Enders, The Netherlands: A "Polder Model" in Higher Education Governance, Dordrecht 2017
- J. Chlebny, Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy, Państwo i Prawo 2005, n. 12
- J. Conant, The German University and the Humboldtian Tradition, Cambridge 1950

J. Connelly, *Captive University. The Sovietization of East German, Czech, and Polish Higher Education 1945–1956*, Chapel Hill 2000

K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Jawność życia publicznego jako konstytucyjna reguła dostępu do informacji publicznej a ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 53

A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008

A. Chorążewska, I. Grądzka, *Prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i zakres jego władzy samodzielnej do powoływania sędziów*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2024, nr 3

W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994

W. Chróścielewski, P. Dańczak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018

K. Cielińska-Grzegorzczak, R. Hauser, J. Olszanowski, A. Paduch, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021

A. Skoczylas, *Dylematy merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, *Państwo i Prawo* 2026, nr 2`

R. Czachor, *Superprezycjonalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2022, nr 4

Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, *Państwo i Prawo* 1997, nr 11-12

W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, *Państwo i Prawo* 1984, n. 10

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

W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978

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

P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015

- P. Dańczak, Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nauki i szkolnictwa wyższego, [w:] A. Matan (red.), Postępowania autonomiczne i szczególne postępowania niejurysdykcyjne, System prawa administracyjnego procesowego, t. IV, Warszawa 2021
- M. David-Fox, Revolution of the Mind. Higher Learning among the Bolsheviks, Ithaca
- I. Dezhina, L. Graham, Science in Russia and the Soviet Union: A Short History, Cambridge 1997
- A. Doczekalska, Z zagadnień współczesnego prawa polskiego, Warszawa 2011
- Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2014
- Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne, Warszawa 2000
- D. Flisak, Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz, Warszawa 2015
- M. Florczak-Wątor, Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, nr 3
- A. Frankiewicz, Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP, Kraków 2004
- A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.), Europejska przestrzeń sądowa, Wrocław 2010
- R. Frey, Znaczenie decyzji administracyjnej w procesie cywilnym, Warszawa 2014
- J. Galster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, Prawo konstytucyjne, Toruń 1998
- L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, Tom 1, LEX el. 2025.
- L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2009
- A. Gill, Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych, Wrocław 2010
- D. Gut, Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe, Lublin 201
- B. Graczyk, Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych, Warszawa 1953

- L. Graham, *Science in Russia and the Soviet Union*, Cambridge 1993
- A. Gronkiewicz, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017
- M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2012, nr 1
- A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, 1997, nr 257
- J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007
- P. Górecki, *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2006, *Prawo i administracja*, LXXIV
- D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995
- M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014
- L. Halmai, *The Hungarian Legal System*, Budapest 2018
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, 2. 5, Warszawa 2013
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego, Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, LEX el. 2025
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, R. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020

- R. Hauser, M. Wierzbowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2020
- W. Humboldt, Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, Berlin 1810
- P. Holländer, Ústavné právo, Bratislava 2014
- J. Homplewicz, Glosa Glosa do postanowienia NSA z dnia 13 lipca 1983 r. II SA 983/83. Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych, 1994, nr 3
- A. Hyżorek, Rola Prezydenta. RP w postępowaniu w przedmiocie nadania tytułu naukowego – wybrane zagadnienia, Białostockie Studia Prawnicze, nr 4
- E. Iserzon, Fundamentum regnorum, Nowe Prawo 1960, nr 2
- H. Izdebski, J. M. Zieliński, Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2015, LEX el. 2025 r.
- H. Izdebski, Sądownictwo administracyjne w Europie, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 4
- J. Jagielski, M. Wierzbowski, Prawo administracyjne, Warszawa 2020
- A. Jakab, Hungarian Constitutional Law, Budapest 2016
- W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Kraków, 2002
- A. Jakubowski, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2023
- A. Jakubowski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej), Państwo i Prawo 2023, nr 2
- A. Jakubowski, Glosa do postanowienia WSA w Białymstoku z 14.3.2013 r., II SA/Bk 1011/12, Orzecznictwo Sądów Polskich 2013, nr 9
- M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX el. 2025.
- M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, Postępowanie sądoadministracyjne, Warszawa 2005
- G. Jelinek, Ogólna nauka o państwie, Warszawa 1924

- J. Jendrośka, System Prawa Administracyjnego, t. 2, Ossolineum 1977
- J. Jendrośka, B. Adamiak, Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo 1986, nr 41
- J. Jodłowski, Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa–Wrocław 1967
- M. Kamiński, Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP, Przegląd Sejmowy 2023, nr 5,
- M. Kamiński, O tzw. kompetencjach prerogatywnych Prezydenta RP. Rozważania polemiczno-recenzyjne na tle prawoporównawczym, Państwo i Prawo 2023, nr 7
- S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1947
- H. Kelsen, Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej, t. 2, Wilno 1936
- Z. Kmiecik, Postępowanie sadowoadministracyjne, Warszawa 2020
- Z. Kmiecik, J. Wegner, Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadawania stopni naukowych i tytułu profesora, Państwo i Prawo, 2021, nr 3
- Z. Kmiecik, Decyzja administracyjna organu kolegiacyjnego, Państwo i Prawo 2022, nr 2
- Z. Kmiecik, Koncepcja prerogatywy Prezydenta, Państwo i Prawo 2023, nr 3
- Z. Kmiecik, O pojęciu tzw. prerogatyw prezydenckich raz jeszcze, Państwo i Prawo 2024, nr 1
- Z. Kmiecik, Kompetencje, prerogatywy czy kompetencje prerogatywne prezydenta?, Państwo i Prawo 2026, nr 2
- Z. Kmiecik, Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw, Państwo i Prawo 2023, nr 7, LEX el. 2025.
- Z. Kmiecik, Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego, Warszawa 2014
- Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2023, LEX el. 2025

- Z. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010
- Z. Kmiecik, Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP, Państwo i Prawo 2012, nr 5
- H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016, LEX el. 2025
- H. Knysiak-Sudyka, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo, wyd. V, Warszawa 2021
- H. Knysiak-Sudyka, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2023, art. 162, LEX el. 2025.
- A. Korzeniowska, Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, Kraków 2002
- M. Kowalski, Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja, Warszawa 2019, LEX el. 2025
- H. Krysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym, Warszawa, 2013
- P. Kucharski, J. Pruszyński, Glosa do postanowienia NSA z dnia 13 lipca 1983 r. II SA 983/83, Państwo i Prawo, 1994, nr 4
- M. Kulesza, Materiały dla nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego, Warszawa 1989
- R. Kędziora, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 2015
- Z. Kwiatkowski, Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawa, Ius Novum 2019, nr 2
- Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2008
- G. Łaszczyca, A. Matan, System Prawa Administracyjnego Procesowego, Zakres przedmiotowy i podmioty postępowania administracyjnego ogólnego, t. 3, cz. 1, Warszawa 2018
- E. Łętowska, Fałszywa etykieta, Rzeczpospolita, dodatek „Prawo” z dnia 11 kwietnia 2023 r.
- J. Łętowski, System prawa administracyjnego, t. 3, Ossolineum 1978

- J. Łętowski, J. P. Pruszyński, *Prawo, administracja, gospodarka: księga ku czci profesora Ludwika Bara*, Ossolineum 1983
- M. Macháček, A. Melecký, *To be a professor: Academic mobility and publishing performance*, PLOS ONE, 2025, s. 2–3
- R. Mastalski, *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studium z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001
- M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl>, (dostęp: 1.02.2022).
- M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004
- H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., München 2002
- H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011
- B. Michalski, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998
- P. Mlsna, *Správní právo procesní*, Praha 2020
- R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS” 1990, nr 37
- E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003
- J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, Państwo i Prawo 1964
- E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006
- B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w polskim prawie konstytucyjnym przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. Część I*, „Ius Novum” 2011, nr 2
- K. Opalek, *Prawa podmiotowe*, Warszawa 1957
- T. Oppermann, *Deutsches Hochschulrecht*, München 2017
- L. Piniński: *Dwaj wielcy prawnicy Niemiec. Ihering i Windscheid*, *Przegląd Polski* 1892, r. 27, t. 106, z. 6

- A. Powalowski, Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008
- J. Pruszyński, Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego, Warszawa 1983
- J. Pruszyński, Czy nadanie stopnia naukowego ma charakter decyzji administracyjnej? (Kilka uwag do projektu ustawy o stopniach i tytułach naukowych z 1983 r.), Organizacja, Metody, Technika w Administracji Państwowej 1984, nr 2
- P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz aktualizowany, LEX el. 2025
- T. Rabska, J. Łętowski, System prawa administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978
- H. Rot, Elementy teorii prawa, Wrocław 1997
- W. Rüegg, A History of the University in Europe, t. II, Cambridge 2004
- R. A. Rychter, Res iudicata w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2014
- P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2000
- M. Shattock, The Governance of European Higher Education, London 2014
- M. Sieniuc, Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego, LEX el. 2025
- M. Sieniuc, Cofnięcie wniosku w sprawie nadania stopnia naukowego a klauzula interesu społecznego w świetle ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz stopniach i tytułach w zakresie sztuki, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2014, nr 6
- M. Sieniuc, Nadanie tytułu naukowego profesora. Kilka refleksji na tle regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Białostockie Studia Prawnicze 2020, nr 4
- B. Sitek, A. Woźniak, Recenzent i recenzja w świetle prawa, <https://forumakademickie.pl/sprawy-nauki/recenzent-i-recenzja-w-swietle-prawa/>, dostęp online: 24.02.2025 r.
- A. Skoczylas, Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2001
- A. Skoczylas, Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce, „Justitia” 2011, nr 4

- W. Skrzydło, Prawo konstytucyjne, Lublin 1994
- W. Sobczak, L. Wiśniewski, R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz, Warszawa 2012, LEX el. 2025.
- L. Staniszevska, Instytucja zajęcia stanowiska jako forma współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa, Poznań 2022
- C. Starck, Handbuch des Wissenschaftsrechts, Heidelberg 2017
- J. Starościeak, Prawo administracyjne, Warszawa 1966
- S. Starzyński, Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich, Lwów 1928
- J. Supernat, Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym, [w:] Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemyśl-Rzeszów 2011
- J. Svák, Ústavné právo Slovenskej republiky, Bratislava 2018
- E. Szewczyk, M. Szewczyk, *La revocabilité des actes administratifs dans le contexte du principe de res iudicata*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Les problèmes théoriques de la science administrative*, Bruxelles–Paris 2012
- E. Szewczyk, Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawach stopni naukowych, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2011, nr 5
- M. Szewczyk, Rodzaj relacji prawnych zachodzących pomiędzy podmiotami stosunków administracyjnoprawnych, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2025, nr 6
- E. Ochendowski: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002
- Opracowanie Biura TK, Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015
- J. P. Tarno, Kierunki orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących uczelni państwowych i niepaństwowych. Wnioski de lege ferenda, *Studia Kupieckie. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej*, 2001 nr 1-2

- J. P. Tarno, Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 6
- J. P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Specyfika postępowań administracyjnych z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki, Lublin 2016
- L. Tichý, Vysoké školstvo v právnom systéme Slovenskej republiky, Bratislava 2019
- K. Tomaszewska, Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2014, n. 2
- P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 126. LEX el. 2025
- E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015
- J. Warylewski, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, Warszawa 2003
- G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, LEX el. 2025.
- M. Wierzbowski, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2020
- P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000
- B. Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, t. 1, Düsseldorf 1891
- A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Prawo nauki. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2014
- J. Wintr, Principy českého ústavního práva, Praha 2013
- K. Wojtczak, Tytuł profesora w Polsce w latach 1920-1990. Część 1. Warunki przyznania tytułu profesora w prawie szkół wyższych, Studia Prawa Publicznego 2017, nr 4
- T. Woś, Postępowanie sądowniczoadministracyjne, Warszawa 1996
- A. Woźniak, Problematyka nadzwyczajnych trybów weryfikacji awansów naukowych. Praca zarchiwizowana na SWPS Uniwersytet w 2021 r.
- J. Woźnicki, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, LEX el., 2025 r.

- S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004
- A. Wróbel, Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym, Warszawa 2009
- M. Zdyb, J. Stelmasiak, Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, Warszawa 2020
- Z. Ziemiński, Przepis prawny a norma prawna, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1960, nr 1
- J. Zimmermann, Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007
- J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013
- J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016
- J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2020
- J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2022
- J. Zimmermann, Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, Państwo i Prawo 1993, nr 8
- J. Zimmermann, Glosa do postanowienia NSA z 24 marca 1998 r., II SA 1155/97, Orzecznictwo Sądów Polskich 1999, n. 9
- J. Zimmermann, Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007
- J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996
- M. Ziółkowski, Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji), Przegląd Sejmowy 2013, nr 1

Wykaz orzecznictwa

Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. K 21/99

Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r. K 20/01

Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. K 4/2006

Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2006 r. SK 46/05

Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r. SK 30/04

Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2006 r. P 30/05

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r. Kp 3/09

Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r. K 8/08

Wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r. P 19/10

Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r. SK 30/10

Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 r. K 18/09

Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r. P 46/13

Wyrok TK z dnia 11 września 2017 r. K 10/17

Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r. - Kpt 2/08

Uchwała SN z dnia 5 listopada 1997 r. III ZP 37/97

Uchwała NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 1998 r. OPS 3/98

Uchwała NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r. FPS 5/99

Uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r. OPK 24/99

Uchwała NSA w Warszawie z dnia 15 listopada 1999 r. OPK 23/99

Uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r. II GPS 3/06

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r. SA 1163/81

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 1981 r. II SA 782/81

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 1984 r. I SA 1748/83

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 1984 r. SA/Wr 430/84

Wyrok NSA z dnia 25 października 1984 r. III SA 671/84

Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r. SA/Kr 1260/84

Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1985 r. III SA 988/85

Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1986 r. IV SA 751/86

Wyrok NSA z dnia 26 maja 1989 r. IV SA 339/89

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 lutego 1990 r. IV SA 529/89

Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 1 marca 1991 r. SA/Ga 102/91

Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 1991 r. II SA 35/91

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1994 r. II SA 1192/93

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r. III SA 565/95

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 1997 r. I SA/Po 1786/96

Wyrok NSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 1998 r. I SA/Lu 26/97

Wyrok NSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 1998 r. I SA/Kr 737/97

Wyrok NSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r. I SA/Lu 652/97

Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1998 r. II SA 701/98

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1999 r. V SA 1942/98

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 1999 r. V SA 955/99

Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2000 r. II SA 1343/00

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 maja 2003 r. II SAB 419/02

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r. OSK 650/04

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r. I OSK 1364/05

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r. I OSK 755/06

Wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r. I OSK 123/07

Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r. II OSK 1179/06

Wyrok NSA z dnia 4 października 2007 r. II OSK 997/07

Wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r. I OSK 659/07

Wyrok NSA z dnia 9 października 2007 r. I OSK 955/07

Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r. I OSK 212/08

Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2009 r. II GSK 600/08

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r. II OSK 1792/07

Wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 r. II OSK 485/09

Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2010 r. II GSK 986/09

Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2010 r. I OSK 1700/10

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r. II GSK 1050/09

Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r. II OSK 2204/10

Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. II GSK 186/11

Wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r. I OSK 363/11

Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r. I OSK 1859/11

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 r. I OSK 1683/11

Wyrok NSA z dnia 22 marca 2013 r. II OSK 2236/11

Wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r. II OSK 533/12

Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r. I OSK 1984/15

Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r. II OSK 2496/15

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r. I OSK 1545/15

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2017 r. II GSK 3046/15

Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r. II OSK 711/16

Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r. II OSK 2132/16

Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2018 r. I OSK 92/17

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r. II OSK 79/18

Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r. I OSK 1486/17

Wyrok NSA z dnia 15 maja 2019 r. I OSK 151/19

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r. II OSK 1442/18

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r. II OSK 2061/17

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2021 r. III OSK 3835/21

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 r. III FSK 3626/21

Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2023 r. II OSK 2869/21

Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2022 r. III OSK 6168/21

Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2023 r. III OSK 2688/21

Wyrok NSA z dnia 8 października 2024 r. III OSK 532/22

Wyrok NSA z dnia 15 października 2024 r. III OSK 131/23

Postanowienie NSA z dnia 24 marca 1998 r. II SA 1155/97

Postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1999 r. III SAB 7/99

Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2005 r. I OSK 1152/05

Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2006 r. I OPS 4/06

Postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2009 r. II GPS 7/08

Postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r. I OSK 1876/12

Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2014 r. I FSK 1907/13

Postanowienie NSA z dnia 25 kwietnia 2019 r. II GZ 62/19

Postanowienie NSA z dnia 6 sierpnia 2020 r. I GSK 348/20

Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2021 r. III OSK 3265/21

Postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2025 r. II GSK 432/25

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r. II SA/Wa 12/16

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2018 r. II SA/Ol 45/18

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2018 r. III SA/Wa 1202/18

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2019 r. IV SA/Po 1191/18

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 września 2020 r. II SA/Wa 1031/20

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2021 r. II SA/Wa 840/20

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2021 r. II SA/Wa 1963/21

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. II SAB/Wa 377/21

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2022 r. II SA/Wa 1382/21

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2022 r. II SA/Wa 1969/21

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2022 r. II SAB/Wa 10/22

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2005 r. I SA/Wa 1271/04

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2006 r. I SA/Wa 2027/05

Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 24 sierpnia 2006 r. I SA/Wr 1347/05

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r. II SAB/Wa 810/19.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 października 2024 r. VI SA/Wa 3299/24

Wyrok Najvyšší súd SR z 28.04.2015 r., sygn. 3Sžo/59/2015

Wyrok Nejvyšší správní soud ČR z 15.01.2021 r., sygn. 5 As 209/2020

Wyrok Ústavní soud ČR z 7.11.2017 r., sygn. Pl. ÚS 12/17

Wyrok Ústavný súd SR z 10.12.2014 r., sygn. I. ÚS 402/2014

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.

Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dnia 22 lipca 1952 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ústava České republiky z 1993 r.

Ústava Slovenskej republiky z 1992 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Karta praw podstawowych Unii Europejskiego

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o wzajemnym uznawaniu okresów studiów oraz równoważności dokumentów o wykształceniu i nadaniu stopni i tytułów uzyskanych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej sporządzona w Pradze dnia 16 stycznia 2006 r

Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich

Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich

Dekret z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego

Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń

Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych

Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. zmieniająca ustawę o stopniach naukowych i tytule naukowym

Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania

Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz innych ustaw

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. – o Sądzie Najwyższym

Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách

Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách

Act CCIV of 2011 on National Higher Education.

Hochschulrahmengesetz (HRG)

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

Universitätsgesetz 2002 (UG 2002)

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

Rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12 grudnia 2016 r. w sprawie przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym i uczelniom, w których zgodnie z ich statutami nie wyodrębniono podstawowych jednostek organizacyjnych

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych