

Tarnów, 25.03.2020 r.

Dr hab. Elżbieta Osewska, Prof. PWSZ
Wydział Humanistyczny
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

**Do Senatu Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie
za pośrednictwem p. o. Rektora PWSZ w Tarnowie,
dr. hab. Józefa Kani, prof. PWSZ**

Wniosek

o stwierdzenie nieważności decyzji

Uczelnianej Komisji Wyborczej PWSZ w Tarnowie

nr 11/2020 z dnia 16 marca 2020 r.

oraz decyzji nr 10/2020 z dnia 16 marca 2020 r.

w sprawie ustalenia listy kandydatów na Rektora PWSZ w Tarnowie

Działając w trybie art. 156 §1 pkt. 2 kodeksu postępowania administracyjnego wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały Uczelnianej Komisji Wyborczej PWSZ w Tarnowie nr 11/2020 z dnia 16 marca 2020 r. oraz decyzji nr 10/2020 z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie ustalenia listy kandydatów na Rektora PWSZ w Tarnowie w związku z wydaniem przedmiotowych decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Wnioskodawczyni wniosła w trybie przewidzianym w Statucie PWSZ w Tarnowie protest wyborczy w dniu 14 marca 2020 r. za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, to jest poczty elektronicznej, w przedmiocie uwzględnienia jako jednego z kandydatów na stanowisko rektora p. dr. hab. Michała Nawrockiego, prof. PWSZ. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż Uczelniana Komisja Wyborcza jest organem powoływanym przez Senat PWSZ w oparciu o § 39 pkt. 24 Statutu PWSZ w Tarnowie, tym

samym Senat stanowi organ nadrzędny nad Uczelnianą Komisją Wyborczą i do jego kompetencji, należy m. in. unieważnianie wyborów oraz podejmowanie uchwał w innych sprawach istotnych dla Uczelni nie zastrzeżonych dla innych organów uczelni.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w oparciu o wyżej wymienione przepisy Statutu PWSZ w Tarnowie, Senat sprawuje najwyższą władzę na uczelni i zajmuje się sprawami nie należącymi do kompetencji innych organów. Analiza prawna kompetencji Uczelnianej Komisji Wyborczej wskazuje, iż jednym z uprawnień jakie ona posiada jest rozpatrywanie protestów wyborczych. Statut (ordynacja wyborcza) nie wskazuje natomiast, czy jest to decyzja ostateczna. W związku z powyższym, iż do spraw nie uregulowanych w Statucie stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* uznać należy, iż w tym przedmiocie przysługuje podmiotom zainteresowanym prawo do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej czy uchwał Uczelnianej Komisji Wyborczej. Statut także nie rozstrzyga kwestii organu nadrzędnego, o którym mowa w art. 157 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Mając zatem na uwadze, iż Senat PWSZ jest organem powołującym Uczelnianą Komisję Wyborczą, posiada kompetencje do unieważnienia wyboru rektora oraz zajmuje się wszystkimi sprawami istotnymi dla uczelni, przyjmując zasadę *a minori ad maius a maiori ad minus*, Senat będzie organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, właściwym do stwierdzenia nieważności uchwał Uczelnianej Komisji Wyborczej. Dokonując wykładni na gruncie rozdziału 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego* a w szczególności art. 17 pkt. 3, zgodnie z którym organami wyższego stopnia w rozumieniu *Kodeksu* są w stosunku do organów administracji publicznych inne niż jednostki samorządu terytorialnego i wojewodów odpowiednie organy nadrzędne, to Senat PWSZ jest takim organem nadrzędnym. Za taką wykładnią przemawia szczególnie fakt, iż w oparciu o postanowienie NSA we Wrocławiu z 10 stycznia 2000 r. organem wyższego stopnia do rektora jest minister edukacji narodowej a senat tylko wtedy nie jest organem nadrzędnym dla rady jednostki organizacyjnej, gdy istnieje inny organ nadrzędny jak np. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów (por. Wyrok WSA w Gdańsku, 29 stycznia 2009 r.). Dodatkowo analiza statutów innych uczelni wyższych, jak choćby Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego lub Uniwersytetu Wrocławskiego wskazuje, iż właściwym do rozpoznania np. protestu wyborczego jest senat tej uczelni.

Dodatkowo wskazać należy, iż w jednym ze swoich orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził, iż „Sądy administracyjne obu instancji zaakcentowały wówczas, że szkoły wyższe, do których stosuje się ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, są autonomiczne we wszystkich obszarach swojego działania, w tym także trybu powoływania swoich organów, a organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tyle tylko, że może to nastąpić wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawach (art. 4 ust. 5). Sądy administracyjne zwróciły przy tym uwagę, że Minister sprawuje wprawdzie nadzór państwowy nad uczelniami (art. 36 ust. 1 Prawo o szkolnictwie wyższym), jednak ma on charakter wyłącznie nadzoru prawnego, czyli dotyczy badania zgodności działań organów uczelni z przepisami ustawy i jej statutu. Przepis art. 36 ust. 1 Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewiduje przy

tym działania właściwego ministra na wniosek lub w odpowiedzi na skargę, złożoną przez podmiot zainteresowany wyeliminowaniem uchwały lub decyzji z obrotu prawnego”.

Uznając więc kompetencje Senatu PWSZ do rozpoznania niniejszego wniosku o stwierdzenie nieważności dokonać należy oceny uchwał pod względem ich ważności. Pierwsza kwestia, którą należy podnieść to fakt, iż uchwała rozpoznająca protest jest późniejsza niż uchwała ustalająca listę kandydatów. Następnie podkreślić należy, że jest ona nieważna z mocy prawa, bowiem Uczelniana Komisja Wyborcza nie działała w pełnym składzie określonym uchwałą Senatu PWSZ nr 13/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r. uzupełnionym następnie uchwałą Senatu PWSZ nr 23/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. Zgodnie z przedmiotowymi uchwałami Uczelniana Komisja Wyborcza działała w składzie dziewięcioosobowym a nie w sześciuosobowym jak by to wynikało z zaskarżonej uchwały. Należy zatem uznać, iż Uczelniana Komisja Wyborcza nie działała w pełnym składzie.

Dodatkowo zgodnie z art. 138 § 1. k.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Tymczasem Uczelniana Komisja Wyborcza uchwałą z dnia postanowiła: 1) uwzględnić protest w części; 2) przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe zmierzające do konwalidowania braków, które stanowił przedmiot protestu wyborczego; 3) skonkludować uzupełniające postępowanie dowodowe stwierdzeniem, że kandydat M. Nawrocki spełnił wymogi; 4) oddalić protest wyborczy w części żądającej wykluczenia kandydata M. Nawrockiego z uwagi na konwalidowanie braków.

Należy zauważyć, że w momencie, w którym UKW podjęła decyzję o stosowaniu przepisów k.p.a., została zobowiązana sama własną decyzją do stosowania ich ściśle, bez żadnej twórczej wykładni, do której UKW ani żaden inny organ nie jest uprawniony. Trzeba też podkreślić, że stan zagrożenia epidemicznego, czy też obecnie stan epidemii nie zwalnia z obowiązku ścisłego stosowania przepisów k.p.a. Oznacza to, że komisja mogła jedynie: 1) utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję w całości; 2) uchylić zaskarżoną decyzję w części dotyczącej M. Nawrockiego i utrzymać w mocy w stosunku do pozostałych kandydatów (których nie dotyczył protest wyborczy – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo 3) umorzyć postępowanie (przesłanki do umorzenia nie wystąpiły).

Na podstawie przepisu art. 136 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, UKW takie postępowanie przeprowadziła i w rezultacie postanowiła „częściowo uwzględnić protest” a zarazem „utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję”. W tym momencie organ opuścił grunt Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro bowiem komisja przyznała, że argument strony podniesiony w proteście/wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, iż kandydat M. Nawrocki nie spełnił wymogów formalnych był uzasadniony – jedyną możliwą do podjęcia decyzją stało się uchylenie decyzji UKW z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie ustalenia listy kandydatów na Rektora PWSZ w części dotyczącej M. Nawrockiego.

Należy podkreślić z całą mocą, że na gruncie k.p.a. nie istnieje możliwość zarazem częściowego uwzględnienia wniosku strony domagającego się uchylenia określonej decyzji i jednocześnie utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji w całości. Jeśli zatem UKW postanowiła utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję w całości, to winna skonkludować postępowanie w ten sposób, że M. Nawrocki spełnił wszystkie wymogi formalne, a protest strony jest bezzasadny. Jeżeli zaś organ w toku prowadzonego dodatkowego postępowania doszedł do wniosku, że argumenty strony były zasadne i że M. Nawrocki nie spełnił wymagań formalnych – jedynym możliwym kierunkiem postępowania na gruncie k.p.a. było uchylenie decyzji z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie ustalenia listy kandydatów na Rektora PWSZ w części dotyczącej M. Nawrockiego.

Należy bowiem pamiętać, że mamy tu do czynienia z postępowaniem, w którym występują strony o spornych interesach. Częściowym uwzględnieniem wniosku strony nie sposób więc nazwać udzielenie przez organ pomocy innej stronie tegoż postępowania w uniknięciu zarzutów stawianych jej przez stronę we wniosku, a z taką właśnie sytuacją mamy tu do czynienia.

Odnosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy należy podkreślić, że nie mamy tu do czynienia z prezentacją wartości diskutowanych przez uczestników procesu prawodawczego (a więc Senatorów) ale z oficjalną interpretacją, co więcej, wydaną na skutek zapytania z dnia 2 marca 2020 r. skierowanego przez Przewodniczącego UKW. Jest to zatem tzw. wykładnia autentyczna oficjalna, bowiem wynika wprost z § 111 ust. 1 Statutu PWSZ. Tym samym ma ona charakter bezwzględnie wiążący dla UKW. Wbrew bowiem stanowisku UKW wyrażonemu w uchwale nr 11/2020, interpretacja Statutu PWSZ dokonywana przez organ prawodawczy Uczelni, jakim jest Senat, posiada charakter prawa wewnętrznego, jest ona bowiem dokonywana bezpośrednio na mocy upoważnienia statutowego jakim jest norma kompetencyjna wyrażona w § 111 ust. 1 Statutu PWSZ.

Przekonujący wydaje się natomiast argument organu, iż termin na złożenie dokumentów przez kandydatów na Rektora PWSZ upłynął w dniu 6 marca i w tym samym dniu podjęta została uchwała nr 24/2020 Senatu PWSZ w Tarnowie w sprawie interpretacji postanowień Statutu, z której wynikał obowiązek kandydatów przedstawienia zaświadczenia lub innych dokumentów na potwierdzenie okoliczności kierowania zespołami ludzkimi. W związku z tym, kandydat na Rektora nie wiedział w momencie składania pisma, że takie wymogi należy spełnić. Powstał w ten sposób stan prawny krzywdzący dla jednego z kandydatów. Jednakże taki stan rzeczy w żaden sposób nie mógł zostać naprawiony tak, jak zrobiła to UKW w pierwszej instancji, kiedy po prostu zignorowała wymagania płynące z interpretacji Senatu PWSZ i podjęła decyzję o wpisaniu M. Nawrockiego na listę kandydatów bez złożenia przezeń wymaganego prawem wewnętrznym zaświadczenia.

Zgodnie z decyzją nr 11/2020 Uczelnianej Komisji Wyborczej uchwała podjęta przez UKW w dniu 16 marca 2020 r. w sprawie ustalenia listy kandydatów na Rektora PWSZ uznana została za decyzję i tym samym UKW przyjęła, że protest wyborczy złożony przez wnioskodawczynię w tym samym dniu stanowi wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, do

którego zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

W związku z powyższym zastosowanie mają też zasady wynikające z k.p.a. nakazujące czynny udział stron w postępowaniu. Zgodnie z art. 10 § 1 organ zobowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zgodnie z art. 10 § 2 organ może odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Należy w tym miejscu zauważyć, że stan zagrożenia epidemicznego (lub stan epidemii) nie wyczerpuje znamion tego przepisu, gdyż szybsze lub wolniejsze załatwienie sprawy kandydatów na Rektora nie ma nic wspólnego z ratowaniem czyjegokolwiek życia, zdrowia lub majątku. Może to jak najbardziej uzasadniać zastosowanie przez organ formy zdalnego kontaktu ze stroną poprzez telefon oraz mail, jednak w żadnym razie nie uzasadnia pozbawienia strony praw gwarantowanych Ustawą.

Następnie, zgodnie z art. 79 § 2 strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

Stosownie do art. 79a § 1 k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Stosownie do art. 79a § 2 w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.

Jak wynika z art. 81 k.p.a. okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 (które w niniejszej sprawie nie występują).

Należy w tym miejscu podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych niesporny i ugruntowany jest pogląd o znaczeniu zasady czynnego udziału stron w postępowaniu oraz o wpływie jej nieprzestrzegania przez organ na wynik sprawy. Przykładowo przytoczyć tutaj można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2010 r. (I OSK 1374/09), w którym wyrażony został pogląd, że zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu jest bezwzględnym obowiązkiem organu. Niezrealizowanie tej powinności przez organ stanowi naruszenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego mające istotny wpływ na wynik sprawy. Zasada czynnego udziału stron musi być respektowana przez organ z urzędu, niezależnie od inicjatywy samych zainteresowanych podmiotów.

Przekładając powyższe przepisy na grunt niniejszej sprawy, zważyć należy co następuje:

- 1) Organ nie wskazał na podstawie jakich dokumentów uznał, iż kandydaci na rektorów objęci decyzją nr 10/2020 wykazali spełnienie wymogów statutowych, a w szczególności M. Nawrockiego;
- 2) organ nie zapewnił wnioskodawczyni możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów dotyczących pozostałych kandydatów;
- 3) w postępowaniu w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy organ nie zapoznał wnioskodawczyni z dokumentami, jakie przedłożył M. Nawrocki w ramach zastosowanej przez organ procedury konwalidacji braków pisma;
- 4) UKW w uzasadnieniu uchwały stwierdziła, iż M. Nawrocki „niezwłocznie przedstawił Komisji dokumenty”, nie precyzując w żaden sposób, o jakie dokumenty chodzi i nie umożliwiając wnioskodawczyni zapoznania się z tymi dokumentami;
- 5) organ nie zastosował się także do 79a. § 1 k.p.a., zgodnie z którym powinien poinformować stronę, że w rezultacie zastosowanej procedury konwalidacji braków pisma M. Nawrockiego, przesłanki żądania wnioskodawczyni w zakresie wykluczenia tego kandydata z dalszych procedur pozostają nie wykazane, co skutkować może wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Następnie powinien zostać wyznaczony termin, w którym wnioskodawczyni, po zapoznaniu się z „niezwłocznie przedstawionymi Komisji dokumentami” mogłaby wypowiedzieć się co tych dokumentów i ewentualnie przedstawić nowe dowody na potwierdzenie żądania uchylecia decyzji UKW nr 10/2020 w części dotyczącej M. Nawrockiego;
- 6) postępując w powyższy sposób, organ naruszył także zawartą w art. 8 § 1 k.p.a. zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania stron. Organ uczynił bowiem wszystko, aby natychmiast, bezstresowo i w ekspresowym tempie zatroszczyć się o interesy jednej ze stron postępowania (M. Nawrockiego), pozbawiając zarazem inną stronę o spornych interesach (E. Osewską) wszelkich praw wynikających z przytoczonych powyżej przepisów k.p.a.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż obie decyzje objęte wnioskiem zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. Dodatkowo wskazać należy, iż decyzja nr 10/2020 ma charakter nie uchwały Uczelnianej Komisji Wyborczej a komunikatu podpisanego przez przewodniczącego i sekretarza, nie wiadomo zatem jak został przeprowadzony proces weryfikacji kandydatów, czy uczestniczyła w nim cała komisja i na jakich dokumentach oparła swoją decyzję oraz na czym oparła swoje uzasadnienie, co czyni tę decyzję nieważną z mocy prawa.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Elzbieta Osewska