

# ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI

MARCIN GUBAŁA\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v16.3.2022.32/m.gubala

## WSTĘP

Niniejszy artykuł jest poświęcony administracyjnym karom pieniężnym w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Przedmiotem rozważań są sankcje o charakterze finansowym, ustalane w drodze decyzji administracyjnej za naruszenie niektórych obowiązków o charakterze administracyjno-prawnym, określone w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>1</sup> (dalej: Pswn). Regulacje zawarte w tym akcie prawnym wprowadziły na grunt polskiego systemu prawa ów instrument nadzoru nad podmiotami działającymi w sferze szkolnictwa wyższego i nauki, pozostający w dyspozycji centralnych organów administracji rządowej – ministrów. Tematyka kar pieniężnych jest obszarem, który w mojej ocenie wciąż wymaga badań; dzieje się tak przynajmniej z dwóch względów. Po pierwsze, kwestia nakładania kar pieniężnych relatywnie niedawno (2017) znalazła swoje systemowe uregulowanie w ustawie kodeksowej, a zatem zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne dopiero od niecałych 5 lat rozpatrują sprawy przy zastosowaniu tych uregulowań. Również doktryna prawa administracyjnego dysponowała relatywnie krótkim czasem na przebadanie przedmiotowych unormowań i ich zastosowania w praktyce<sup>2</sup>. Po wtóre, administracyjne kary pieniężne,

---

\* dr, radca prawny, legislator, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji w Wyższej Szkole Bankowej w Gdańsku, e-mail: edgu@o2.pl, ORCID: 0000-0001-8443-3206

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 574, z późn. zm.

<sup>2</sup> Niemniej sama instytucja administracyjnych kar pieniężnych była już wcześniej, przed wprowadzeniem regulacji kodeksowej, przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Jak wskazywano w 2015 r.: „Trudno o bardziej kontrowersyjną i rozpalającą umysły przedstawicieli doktryny prawa problematykę niż administracyjne kary pieniężne. Nawet pobieżna analiza współczesnej literatury prawa administracyjnego i karnego wskazuje, iż ta, nienowa przecież, instytucja prawna, jaką jest administracyjna kara pieniężna, pozostaje

oprócz tego, że znajdują ogólne unormowanie w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, są także wprowadzane do ustaw regulujących poszczególne obszary prawa administracyjnego materialnego. Każda z takich regulacji charakteryzuje się swoistymi cechami, które wynikają ze specyfiki danego obszaru. Stąd też analiza dogmatyczna uregulowań zawartych w ustawach odrębnych od k.p.a., dotyczących kar pieniężnych, służy dokładniejszemu poznaniu złożonej (i rozczłonkowanej tematycznie) materii sankcji w prawie administracyjnym<sup>4</sup>.

W tekście skupiam się na kilku aspektach prawnych związanych z karami pieniężnymi, które mogą być nakładane na podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Obok ogólnej charakterystyki administracyjnych kar pieniężnych w opracowaniu zostaną też omówione kwestie związane z rolą tychże kar w nadzorze nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki, zakresem podmiotowym regulacji odnoszącej się do kar, ich charakterem prawnym oraz procedurą ich nakładania.

## 1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się, stosownie do art. 189b Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej<sup>5</sup>. Jak się zauważa,

---

przedmiotem szerokiego i niesłabnącego zainteresowania przedstawicieli nauki prawa” – zob. D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, w: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015, s. 11.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.

<sup>4</sup> Na temat administracyjnych kar pieniężnych w niektórych obszarach prawa administracyjnego zob. np. K. Leśkiewicz, *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzeniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 105–114; Ł. Gajek, *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 3 (8), s. 7–30; K. Szelągowska, *Administracyjne kary pieniężne w prawie telekomunikacyjnym*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2020, nr 4, s. 35–50; M. Łątka, *Kara pieniężna za naruszenie zakazu przemieszczania się przez osobę niepełnoletnią w stanie epidemii COVID-19*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2021, z. 1, s. 97–110; P. Zdyb, *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 6 (6), s. 55–68; Z. Ofiarski, *Zasady nakładania kar pieniężnych przez Komisję Nadzoru Finansowego na członków zarządów banków*, „Monitor Prawa Bankowego” 2020, nr 7–8, s. 64–77; A. Nadolska, *Nakładanie przez Komisję Nadzoru Finansowego kary pieniężnej*, „Monitor Prawa Bankowego” 2020, nr 7–8, s. 45–63.

<sup>5</sup> Zob. też R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2 (11), s. 13.

Wprawdzie w ustawowej definicji administracyjnej kary pieniężnej nie ma wskazania, że można ją nałożyć wyłącznie za naruszenie przepisów prawa administracyjnego, ale należy przyjąć, że administracyjna kara pieniężna nie może być nakładana za popełnienie czynów zabronionych przez prawo karne, prawo cywilne i prawo pracy, ponieważ kara nie jest wówczas nakładana decyzją administracyjną<sup>6</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się kilka funkcji administracyjnych kar pieniężnych; w instytucji tej należy dopatrywać się „trzech niewykluczających się wzajemnie elementów: represji, odszkodowania i przymusu”<sup>7</sup>. Elementy te współistnieją, kształtując charakter instytucji kar pieniężnych.

W kontekście funkcji prewencyjnej kary pieniężne działają zapobiegawczo, zarówno w wymiarze indywidualnym (na sprawcę), jak i generalnym (na społeczeństwo). Funkcja represyjna, wynika natomiast z charakteru kary samej w sobie. Istotne jest jednak, aby wymierzona kara stanowiła represję wprost proporcjonalną do wagi naruszenia. Administracyjna kara pieniężna realizuje również funkcję kompensacyjną, stanowiąc ekwiwalent za szkodę wyrządzoną niewykonaniem nałożonego przez prawo obowiązku lub naruszeniem zakazu, wyrażającego się w nakazie uiszczenia konkretnej sumy pieniężnej<sup>8</sup>.

Bez wątpliwości administracyjne kary pieniężne należy zaliczyć do sankcji administracyjnych, którymi są „wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego niekorzystne skutki naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegające na pogorszeniu ich sytuacji prawnej poprzez nałożenie obowiązku lub pozbawienie uprawnienia”<sup>9</sup>. W wypadku administracyjnych kar pieniężnych „pogorszenie” sytuacji podmiotu prawa polega na nałożeniu nań obowiązku zapłaty określonej w decyzji administracyjnej kwoty; można nazwać to negatywnym aspektem kary. Do aspektów pozytywnych należy zaliczyć mobilizujące oddziaływanie kary pieniężnej<sup>10</sup>, a także to, że samo istnienie kar pieniężnych w systemie prawa może wpływać dyscyplinująco na podmioty prawa i tym samym podnosić poziom przestrzegania norm prawnych.

Niewątpliwie do cech administracyjnych kar pieniężnych należy rodzaj sankcji, jaką operują przepisy ustanawiające owe kary. Jedyną dolegliwością, jaką wprost przewidują unormowania statuuje kary, są sankcje finansowe. W piśmiennictwie zauważa się, że sankcje tego typu „nie realizują (...) celu fiskalnego; służyc mają raczej penalizacji niepożądanych zachowań, dostarczając środków publicznych tylko przy okazji. Sankcje finansowe pełnią przede wszystkim funkcję represyjną

<sup>6</sup> P.M. Przybysz, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 189(b).

<sup>7</sup> P. Majczak, *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, nr 1, s. 133.

<sup>8</sup> K. Szelągowska, w: M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269. Tom III*, Olsztyn 2021, rt. 189(b).

<sup>9</sup> D. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze...*, op. cit., s. 19. Zob. także M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, z. 69, s. 46.

<sup>10</sup> Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, „istotą administracyjnych kar pieniężnych jest mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa”.

i prewencyjną, czasami restytucyjną, w najmniejszym zaś zakresie – fiskalną”<sup>11</sup>. Nie można jednak bagatelizować wątku dolegliwości sankcji finansowej. Z punktu widzenia bieżącej działalności podmiotu systemu szkolnictwa wyższego i nauki, dysponującego określonymi środkami (w wypadku uczelni publicznych – środkami publicznymi), kara pieniężna opiewająca na kilkadziesiąt, a nawet sto tysięcy złotych może stanowić dostrzegalny uszczerbek w sferze finansowej. Trzeba też zauważyć, że – w odniesieniu do jednostek sfery publicznej – fakt konieczności zapłaty administracyjnej kary pieniężnej może pociągnąć za sobą także inny rodzaj sankcji, a mianowicie z zakresu dyscypliny finansów publicznych. Jednym z czynów penalizowanych w tym obszarze jest bowiem niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na działanie lub zaniechanie skutkujące zapłatą ze środków publicznych kary, grzywny lub opłaty stanowiącej sankcję finansową, do których stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup>. Jak się zauważa,

dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej jest ograniczone podmiotowo (do kierownika jednostki) oraz przedmiotowo (jeżeli ma wpływ na przynajmniej jeden z enumeratywnie wymienionych nieprawidłowości w działaniu jednostki). Kluczowe jest wykazanie związku między błędami stwierdzonymi w jednostce a brakiem lub błędami w mechanizmach kontroli zarządczej. Uzupełnienie katalogu naruszeń o nieprawidłowości z zakresu kontroli zarządczej jest swoistym zwróceniem uwagi na potrzebę tworzenia i doskonalenia systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, a wykaz błędów, które mogą skutkować odpowiedzialnością z tego tytułu, ma zobrazować wpływ skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej na funkcjonowanie jednostki<sup>13</sup>.

Oznacza to, że naruszenie przepisów prawa (będące jednocześnie niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej), prowadzące do zapłaty administracyjnej kary pieniężnej, może być również zakwalifikowane jako delikt z zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## 2. ROLA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH W NADZORZE NAD SYSTEMEM SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI

Pswn, która weszła w życie z dniem 1 października 2018 r., zawiera regulacje normujące w sposób kompleksowy sprawy związane z funkcjonowaniem systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W art. 1 Pswn, określającym zakres regulacji tego

<sup>11</sup> R. Kowalczyk, *Sankcje finansowe w strukturze dochodów gmin*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr 126, s. 50.

<sup>12</sup> Por. art. 18c ust. 1 pkt 13 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 289, z późn. zm.).

<sup>13</sup> M. Tomczak, w: A. Kościńska-Paszkowska (red.), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., art. 18(c).

aktu, stanowi się, że ustawa określa zasady funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki, normuje misję i podstawy działania systemu, a także wskazuje elementy konstrukcyjne systemu. Stosownie do art. 7 ust. 1 Pswn system ów tworzą: uczelnie, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Polska Akademia Nauk, instytuty naukowe PAN, instytuty badawcze, międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych ustaw działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Centrum Łukasiewicz, instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, Polska Akademia Umiejętności, a także inne podmioty prowadzące głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły.

Wśród licznych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Pswn reguluje także materię nadzoru nad tym systemem. Obszar ten jest uregulowany w przepisach zawartych w dziale XIII tej ustawy („Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki”). Przepisy z tego zakresu normują takie zagadnienia, jak: zakres nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 426), środki nadzoru (art. 427), kontrola podejmowana w ramach działań nadzorczych (art. 428), obowiązki informacyjne rektora wobec ministra oraz Polskiej Komisji Akredytacyjnej (art. 429), procedura likwidacji uczelni niepublicznej (art. 430), a także administracyjne kary pieniężne (art. 431) i kwestie związane z odwołaniem rektora (art. 432)<sup>14</sup>.

Przepis art. 426 ust. 1 Pswn, wyznaczający zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru, posługuje się formułą, w myśl której minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki sprawuje nadzór przede wszystkim pod względem zgodności działania podmiotów systemu z przepisami prawa. Kryterium legalności jest dodatkowo uwypuklone poprzez wskazanie, że nadzór jest sprawowany również w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych. W tak określony zakres nadzoru wpisują się regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych. Stanowią one niejako dodatkowe zabezpieczenie prawidłowości funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki, uzyskane dzięki wskazaniu przez ustawodawcę czynów, które w tę prawidłowość godzą. Czyny te polegają na uchybieniu obowiązkom nałożonym na podmioty systemu, przy czym nie chodzi o jakiegokolwiek obowiązek, lecz o takie, których wykonanie decyduje o jego niezakłóconym funkcjonowaniu w ważnych obszarach.

Obszarami, nad którymi nadzór ministra jest dodatkowo wzmocniony poprzez możliwość stosowania administracyjnych kar pieniężnych, są: bezpieczeństwo prawne studentów i doktorantów, a także niezakłócone funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on. Ten pierwszy obszar jest chroniony przede wszystkim z uwagi na wagę, jaką prawodawca przykładą do ochrony sytuacji prawnej studentów i doktorantów. Na mocy art. 10 ust. 1 Pswn, studenci i doktoranci są członkami wspólnoty uczelni. Jak podkreśla się

---

<sup>14</sup> Dodatkowo w art. 426 ust. 2 Pswn wskazuje się, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki sprawuje nadzór również w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów nad Polską Akademią Nauk, instytutami Polskiej Akademii Nauk, instytutami badawczymi, instytutami Sieci Łukasiewicz, Centrum Łukasiewicz, instytutami międzynarodowymi, Narodową Agencją Wymiany Akademickiej, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz nad Narodowym Centrum Nauki.

w piśmiennictwie, „sformułowanie zawarte w ustawie oznacza, że z mocy prawa pracownicy uczelni, doktoranci i studenci stają się członkami wspólnoty uczelni. Jest to świadectwem intencji ustawodawcy przyznania jej członkom większej podmiotowości w wymiarze symbolicznym”<sup>15</sup>. Podmiotowość studentów i doktorantów jest także uwydatniona w przepisach Pswn, dotyczących podstawowych zadań uczelni. W art. 11 ust. 1 Pswn stanowi w tym zakresie, że zadaniami takimi są prowadzenie kształcenia na studiach (pkt 1) oraz prowadzenie kształcenia doktorantów (pkt 4). Słusznie zauważa się, że „uczelnia jest zobowiązana do realizacji wszystkich zadań określonych w ustawie jako podstawowe, chyba że w ustawie znajdzie się przepis wyłączający ją z tego obowiązku albo przyznający jej określone, dodatkowe uprawnienia ze względu na jej typ lub inne uwarunkowania w odniesieniu do określonych zadań”<sup>16</sup>. Oznacza to, że funkcjonowanie w uczelni studentów (a w niektórych uczelniach – studentów i doktorantów) jest nieodzownym elementem jej istoty; nie ma uczelni bez prowadzenia studiów. Między innymi z tego względu zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności i stabilności kształcenia tej grupie członków wspólnoty uczelni wysuwa się jako jeden z najważniejszych celów postawionych przed systemem szkolnictwa wyższego i nauki.

Podobnie rzecz się ma z zapewnieniem rzetelności i aktualności danych zawartych w systemie POL-on. System ten składa się z kilku elementów (zbiorów danych), obejmujących swoim zakresem szereg informacji istotnych z punktu widzenia funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Stosownie do art. 342 ust. 3 Pswn, system POL-on obejmuje następujące bazy danych: wykaz nauczycieli akademickich, innych osób prowadzących zajęcia, osób prowadzących działalność naukową oraz osób biorących udział w jej prowadzeniu, wykaz studentów, wykaz osób ubiegających się o stopień doktora, wykaz instytucji systemu szkolnictwa wyższego i nauki, repozytorium pisemnych prac dyplomowych, bazę dokumentów w postępowaniach awansowych, bazę osób upoważnionych do podpisywania dokumentów, a także bazę dokumentów planistyczno-sprawozdawczych. Przepisy Pswn wskazują także podmioty obowiązane do wprowadzania danych w poszczególnych wykazach i bazach POL-on oraz określają organy, którym można udostępniać te dane<sup>17</sup>. Można zatem stwierdzić, że system POL-on jest istotnym narzędziem informatycznym, pozwalającym na pozyskiwanie i agregowanie danych odnoszących się do systemu szkolnictwa wyższego i nauki<sup>18</sup>. Potwierdza to regulacja zawarta w art. 342 ust. 4 Pswn, w myśl której dane w systemie POL-on są przetwarzane w celu wykonywania zadań związanych z ustalaniem i realizacją polityki naukowej państwa, przeprowadzaniem ewaluacji jakości kształcenia, ewaluacji szkół doktorskich i ewaluacji jakości działalności naukowej, prowadzeniem

---

<sup>15</sup> J. Woźnicki, w: I. Degtyarova, M. Dokowicz, M. Hulicka, T. Jędrzejewski, A. Mrozowska, P. Wojciechowski, J. Woźnicki, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 10, Lex.

<sup>16</sup> Ibidem, art. 11, Lex.

<sup>17</sup> W stosunku do niektórych danych Pswn stanowi, że dostęp do nich ma charakter powszechny (por. art. 343 ust. 6 Pswn).

<sup>18</sup> Zauważa się, że Pswn „konkretyzuje cele przetwarzania danych oraz porządkuje wykazy i bazy gromadzone przy użyciu systemów informatycznych” (A. Mrozowska, w: J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 342, Lex).

postępowań w sprawie nadania stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego i tytułu profesora, ustalaniem wysokości subwencji i dotacji, nadzorem nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki, realizacją zadań przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki. Szczególnie istotne jest to, że dane zgromadzone w systemie POL-on są podstawą ustalania wysokości środków finansowych (subwencji) dla uczelni<sup>19</sup>, a zatem ich aktualność i rzetelność bezpośrednio rzutują zarówno na poziom finansowania tych podmiotów, jak i na kwestię prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

Kolejno należy dostrzec, że niektóre zachowania, objęte zakresem regulacji sankcyjnej mogą jednocześnie być podstawą podejmowania innych działań ze sfery nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Okoliczność dotycząca tego, że zagadnienia związane z poszczególnymi środkami nadzoru są w Pswn redakcyjnie od siebie oddzielone, nie przesądza niemożności zastosowania więcej niż jednego środka<sup>20</sup>. Ustosunkowując się do tej kwestii, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że kary pieniężne mogą być nałożone z tytułu uchybienia obowiązkowi wyrażonemu w przepisach prawa administracyjnego materialnego i spoczywającym na podmiotach systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Każde takie uchybienie jest zatem jednocześnie naruszeniem prawa przez te podmioty. Trzeba dostrzec, że okoliczność związana z naruszaniem norm prawnych może być równocześnie podstawą zastosowania środka nadzorczego, o którym mowa w art. 432 ust. 1 lub 5 Pswn (przepisy te regulują środek nadzorczy w postaci – odpowiednio – wystąpienia przez ministra do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru rektora, albo go powołał z wnioskiem o odwołanie rektora oraz odwołania rektora przez ministra), a który aktualizuje się w sytuacji „stwierdzenia naruszenia prawa” oraz rażącego lub uporczywego naruszenia prawa. Dodać do tego należy środek nadzoru w postaci nakazania likwidacji uczelni (art. 430 ust. 1 pkt 3 Pswn). W mojej ocenie nie ma przeszkód prawnych, aby zastosować środek nadzoru w postaci kary pieniężnej i jednocześnie inny z katalogu wymienionych środków nadzoru wskazanych w Pswn. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw zastosowania tych środków mogą być tożsame, natomiast inny będzie ich cel. O ile kary pieniężne są nakierowane na wymuszenie przestrzegania porządku prawnego przez podmiot systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o tyle środek w postaci nakazania likwidacji uczelni niepublicznej prowadzi do wyeliminowania z systemu szkolnictwa wyższego i nauki tych podmiotów, które nie są w stanie sprostać wysokim wymaganiom prawnym, organizacyjnym i merytorycznym, jakim musi odpowiadać ten, kto zamierza wykonywać zadania wpisujące się w misję tego systemu. Z kolei środek skierowany przeciwko rektorowi

---

<sup>19</sup> Art. 368 ust. 6 Pswn stanowi, że dane, które są uwzględniane w algorytmach podziału środków finansowych dla uczelni ustala się na podstawie Systemu POL-on. W tym zakresie Pswn nie przewiduje żadnego odstępstwa od tej reguły.

<sup>20</sup> Trzeba zauważyć, że formalnie relacja między unormowaniami dotyczącymi środków nadzoru występuje w obrębie uregulowań dotyczących kontroli uczelni niepublicznej oraz przewidujących kompetencje ministra do nakazania założycielowi likwidacji uczelni tego rodzaju (uniemożliwienie lub utrudnienie kontroli jest przesłanką umożliwiającą skorzystanie z tej kompetencji).

zmierza do odsunięcia od kierowania uczelnią osoby, która nie jest w stanie zarządzać nią w sposób gwarantujący zgodność działania uczelni z prawem. Innymi słowy, zachowania rektora mogą mieć podwójny skutek: dla niego samego (jako że mogą prowadzić do uznania, że naruszył prawo) i dla uczelni (jako że mogą być kwalifikowane jako wypełnienie znamion czynów zagrożonych karą pieniężną). W takich okolicznościach minister będzie mógł zastosować środki nadzoru skierowane zarówno wobec rektora, jak i wobec uczelni.

### 3. ZAKRES PODMIOTOWY REGULACJI

Odnosząc się do kwestii zakresu podmiotowego unormowań przewidujących administracyjne kary pieniężne w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, należy zauważyć, że – z woli ustawodawcy – kary mogą zostać nałożone wyłącznie na osoby prawne<sup>21</sup>. Jak już wskazano wcześniej, podmiotami, na które można nałożyć karę, są: uczelnie, federacje, instytuty PAN, instytuty badawcze, Centrum Łukasiewicz, instytuty Sieci Łukasiewicz, a także instytuty międzynarodowe. Wszystkie te podmioty dysponują osobowością prawną przyznaną bądź na podstawie Pswn (uczelnie<sup>22</sup> i federacje<sup>23</sup>), bądź na podstawie odrębnych ustaw (instytut PAN<sup>24</sup>, instytut badawczy<sup>25</sup>, Centrum Łukasiewicz<sup>26</sup>, instytut Sieci Łukasiewicz<sup>27</sup>, instytut międzynarodowy<sup>28</sup>). Rozwiązanie takie jest konsekwencją założeń, które legły u podstaw konstrukcji systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Ustawodawca wyraził bowiem wolę, aby elementami tworzącymi system były jednostki organizacyjne (przede wszystkim osoby prawne, ale nie tylko – por. art. 7 ust. 1 pkt 8 Pswn, stanowiący o „innych podmiotach prowadzących głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły”). Jednostki te są ramą organizacyjną, na której opierają się działania i przedsięwzięcia interesariuszy systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Są to formy organizacyjno-prawne, wykorzystywane do podejmowania przez tych interesariuszy działań o charakterze naukowym i dydaktycznym, właściwych sferze szkolnictwa

---

<sup>21</sup> Rozwiązanie to wpisuje się w trend ustawodawczy, związany z rozszerzaniem zakresu odpowiedzialności w reżimie administracyjno-prawnym. Jak zauważa się w piśmiennictwie, „nie bez znaczenia jest (...) fakt, że w polskim porządku prawnym niezwykle trudno jest wyegzekwować odpowiedzialność karną jednostek organizacyjnych, gdy tymczasem nakładanie kar administracyjnych na te podmioty nie nastęrcza większych trudności” – zob. Ł. Augustyniak, *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCz*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3 (4), s. 185.

<sup>22</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy.

<sup>23</sup> Art. 167 ust. 1 ustawy.

<sup>24</sup> Art. 48 ust. 1 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. z 2020 r., poz. 1796, z późn. zm.).

<sup>25</sup> Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2022 r., poz. 498).

<sup>26</sup> Art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz.U. z 2020 r., poz. 2098).

<sup>27</sup> Art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz.

<sup>28</sup> Por. art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie (Dz.U. z 2020 r., poz. 982).



wyższego i nauki. Jednocześnie te jednostki organizacyjne są odpowiedzialne za dokonywanie szeregu czynności, umożliwiających niezakłócone działanie tak interesariuszy, jak i systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Obowiązki na nie nałożone korespondują zatem z rolą, jaką pełnią te jednostki, a ich wykonanie warunkuje prawidłowość funkcjonowania innych podmiotów (np. dochowanie wymogów dotyczących pobierania opłat przez uczelnie wpływa na sytuację studentów; przestrzeganie terminu na wydanie dyplomu oddziałuje na sytuację absolwenta etc.). Trzeba oczywiście mieć świadomość, że czynności prowadzące do naruszenia norm wynikających z przepisów ustawy są wykonywane faktycznie przez osoby fizyczne działające w ramach danej instytucji, niemniej ustawa nakłada obowiązki na te właśnie instytucje jako na podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Należy też poczynić pewne zastrzeżenie. Choć przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych wprost stanowią o tym, że jednym z rodzajów podmiotów, na które można je nałożyć, są uczelnie, to trzeba zwrócić uwagę, iż ich sytuacja w tym kontekście jest nieco bardziej złożona, niż wynikałoby to wyłącznie z art. 431 Pswn. Otóż z regulacji dotyczących nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki zostały wyłączone (co do zasady) dwie kategorie uczelni. Stosownie do art. 8 ust. 1 Pswn przepisów między innymi działu XIII tej ustawy (chodzi o jednostkę systematyzacyjną zawierającą przepisy dotyczące nadzoru) nie stosuje się do uczelni i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, chyba że ustawa lub umowa między Radą Ministrów a władzami kościoła lub innego związku wyznaniowego stanowi inaczej. Ponadto w myśl ust. 2 tego artykułu Pswn nie stosuje się do uczelni i filii utworzonych przez uczelnie zagraniczne, z wyjątkiem art. 47 tej ustawy<sup>29</sup>. Jak z tego wynika, wobec tych uczelni nie można stosować administracyjnych kar pieniężnych (chyba że inaczej stanowi regulacja odrębna – w odniesieniu do uczelni i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe), a jedynym wyjątkiem *explicite* zawartym w Pswn jest Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (w wypadku tej uczelni regulacje Pswn stosuje się w całej rozciągłości). Z wyłączeń stosowania Pswn zawartych w art. 8 tej ustawy wynika ponadto, że do części tej uczelni mają zastosowanie przepisy dotyczące systemu POL-on. Oznacza to, że uczelnie prowadzone przez kościoły i inne związki wyznaniowe muszą stosować Pswn między innymi w zakresie działu X (Systemy informatyczne szkolnictwa wyższego i nauki), a to z kolei pociąga za sobą konieczność realizowania obowiązków związanych z wprowadzaniem danych do systemu POL-on, ich aktualizowaniem, archiwizowaniem i usuwaniem. Mimo nałożenia na te uczelnie obowiązków w tym zakresie, ich wykonanie nie jest zabezpieczone możliwością zastosowania administracyjnych kar pieniężnych, a to z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 8 ust. 1 Pswn.

Kolejno trzeba dostrzec, że katalog podmiotów, które mogą być ukarane karą pieniężną, nie jest tożsamy ze zbiorem instytucji tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki. Brak jest przepisów umożliwiających nałożenie kary na Polską Akademię Nauk, Polską Akademię Umiejętności oraz tak zwane inne podmioty

---

<sup>29</sup> Przepis ten dotyczy utworzenia uczelni i filii przez uczelnię zagraniczną.

systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8 Pswn. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że z uwagi na swoją rolę i zadania instytucje te nie wykonują czynności w sferach, które są szczególnie chronione przepisami o administracyjnych karach pieniężnych (przykładowo: ani Polska Akademia Nauk, ani Polska Akademia Umiejętności nie prowadzą studiów, nie wydają dyplomów, o których mowa w ustawie, nie są podmiotami doktoryzującymi ani habilitującymi etc.)<sup>30</sup>. Nie oznacza to, że instytucje te są wyjęte spod nadzoru ministra – przesądza o tym wprost art. 426 ustawy, określający zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru. Niemniej nadzór ten nie jest tak samo intensywny w każdej sferze; niektóre materie, uznane przez prawodawcę za szczególnie istotne, są objęte nadzorem dodatkowo „wzmocnionym” możliwością nałożenia administracyjnych kar pieniężnych.

Należy także zauważyć, że część kar pieniężnych dotyczy obowiązków, które są wspólne dla kilku kategorii podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki (uczelnia, instytut PAN, instytut badawczy, Centrum Łukasiewicz, instytut Sieci Łukasiewicz, instytut międzynarodowy). Dotyczy to sytuacji wskazanych w art. 188, art. 206 ust. 1 i 2, art. 222, art. 358, art. 343 ust. 1, art. 345 ust. 1, art. 346 ust. 1, art. 348 ust. 1 lub w przepisach wydanych na podstawie art. 353 Pswn.

#### 4. CHARAKTER ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH W SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI

W zakresie charakteru kar pieniężnych należy zwrócić uwagę na trzy podstawowe zagadnienia: rodzaj sankcji, ich gradację, a także sposób opisanie znamion czynów w przepisach ustanawiających kary.

Odnosząc się do pierwszej ze wskazanych materii, trzeba podnieść, że kary uregulowane w Pswn są skonstruowane w taki sposób, iż można je zakwalifikować do kar względnie określonych. Jak wskazuje M. Kaczocho,

rozdziela się karę pieniężną bezwzględnie oznaczoną, jak i karę pieniężną względnie określoną. W pierwszym wypadku ustawodawca wyraźnie i w sposób sztywny określa wysokość kary pieniężnej, w drugim zaś pozostawia organowi administracji publicznej pewien luz decyzyjny co do ustalenia wysokości kary pieniężnej. Luz ten na ogół jest jednak ograniczany przez dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, czyli czynniki i okoliczności, jakie organ winien uwzględnić przy ustalaniu jej wysokości<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Należy także wspomnieć o tym, że w systemie szkolnictwa wyższego i nauki funkcjonuje (czasowo) jeszcze jeden rodzaj podmiotów, a mianowicie związki uczelni publicznych. Nie są one wymienione jako elementy tego systemu, niemniej funkcjonują w nim na mocy przepisów przejściowych: art. 203 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi, że związki uczelni publicznych utworzone na podstawie art. 29a ustawy uchylanej w art. 169 pkt 3 (tj. uprzednio obowiązującej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym) mogą funkcjonować w okresie 10 lat od dnia wejścia w życie (nowej) ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce na zasadach dotychczasowych.

<sup>31</sup> M. Kaczocho, *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 59–60.

Ustawodawca pozostawia ministrowi luz decyzyjny w zakresie ustanawiania kar pieniężnych, jako że określa pułap kar (5000, 50 000 lub 100 000 zł), dając w ten sposób możliwość miarkowania tych sankcji.

Wprowadzona przez ustawodawcę gradacja dolegliwości kar pieniężnych jest związana z wagą obowiązków, które mogą być naruszone. Należy zwrócić uwagę na to, że karą o najwyższej wysokości (100 000 zł) są zagrożone czyny związane z prowadzeniem przez uczelnię studiów wbrew przepisom art. 53, 57 lub art. 60 ust. 2 ustawy. Unormowania te mają bardzo duże znaczenie z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania poszczególnych uczelni, systemu szkolnictwa wyższego i nauki jako takiego, a także z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego studentów. Ujmując rzecz w skrócie, przepisy art. 53 dotyczą warunków prowadzenia przez uczelnię, w tym tworzenia kierunków studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu. Osobne regulacje zawarte w tym artykule są poświęcone tworzeniu studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela, a także studiów na kierunkach lekarskim lub lekarsko-dentystycznym. W art. 57 unormowano tworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu poza siedzibą uczelni (ust. 1) oraz za granicą (ust. 2); w obu tych przypadkach wskazano, że warunkiem niezbędnym jest uzyskanie pozwolenia ministra. Wreszcie w art. 60 ust. 2 uregulowano prowadzenie przez uczelnię studiów wspólnych (tj. studiów prowadzonych z inną uczelnią, instytutem PAN, instytutem badawczym, instytutem międzynarodowym, zagraniczną uczelnią lub instytucją naukową). Można dostrzec, że wspólnym mianownikiem tych regulacji jest ich przedmiot, którym jest ustanowienie warunków umożliwiających wykonywanie jednego z podstawowych zadań uczelni<sup>32</sup>, jakim jest prowadzenie studiów. Warto przy tym zauważyć, że kary pieniężne nie odnoszą się do samego procesu kształcenia (tj. jego warstwy merytorycznej), lecz jedynie do kwestii spełnienia warunków formalnych, umożliwiających podjęcie i prowadzenie działalności tego rodzaju. Tym samym – przykładowo – wypełnieniem dyspozycji art. 431 ust. 1 pkt 1 ustawy będzie prowadzenie studiów bez pozwolenia ministra (w odniesieniu do uczelni, która w danej dyscyplinie posiada kategorię naukową B, C, lub nie posiada kategorii naukowej) albo prowadzenie studiów wspólnych w przypadku, gdy uczelnia nie utworzyła studiów na podstawie art. 53 ust. 7 ustawy (ten ostatni przepis dotyczy m.in. tworzenia studiów na kierunku przyporządkowanym do dyscypliny, w której uczelnia posiada kategorię naukową A+, A albo B+).

Sankcja o maksymalnym zagrożeniu o dwukrotnie niższej wysokości (50 000 zł) odnosi się do obowiązków związanych z funkcjonowaniem podmiotu systemu szkolnictwa wyższego i nauki, w tym w zakresie zapewnienia kontynuowania studiów przez studentów, udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, właściwego wprowadzania danych do systemu POL-on oraz pobierania opłat od studentów. Kara pieniężna do wysokości 5000 zł może być nałożona wyłącznie w przypadku naruszenia przepisów o wydaniu w terminie dokumentów związanych z zakończeniem studiów.

---

<sup>32</sup> Por. art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy, w myśl którego podstawowym zadaniem uczelni jest prowadzenie kształcenia na studiach.

Przechodząc do kwestii sposobu wyartykułowania sankcji, po pierwsze, trzeba wskazać na kary, których znamiona są opisane poprzez odesłanie do ogólnie określonych obowiązków, a zatem zespół tych znamion jest ustalany w sposób „pośredni”. Taki charakter mają przepisy art. 431 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy; operują one pojęciem „obowiązków” określonych w przepisach, do których regulacje te odsyłają. W tym przypadku czyny, za popełnienie których grozi kara pieniężna, są opisane w taki sposób, że dla ich ustalenia należy sięgnąć do przepisów odesłania i zidentyfikować w nich „obowiązki”. W wypadku kary, o której mowa w art. 431 ust. 1 pkt 2, chodzi o obowiązki:

- 1) zapewnienia studentom możliwości kontynuowania studiów na tym samym poziomie i profilu oraz takim samym albo innym kierunku studiów związanym z dyscypliną, do której był przyporządkowany dotychczas prowadzony kierunek, w przypadku zaprzestania prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu (art. 82 Pswn);
- 2) zamieszczenia informacji o konkursie dotyczącym nawiązania z nauczycielem akademickim pierwszego stosunku pracy w danej uczelni publicznej, na czas nieokreślony lub określony dłuższy niż 3 miesiące, w wymiarze przekraczającym połowę pełnego wymiaru czasu pracy, w BIP na stronach podmiotowych uczelni, w terminie 30 dni odpowiednio przed konkursem i po jego zakończeniu (art. 119 ust. 3 Pswn);
- 3) zamieszczenia informacji o konkursie dotyczącym nawiązania z nauczycielem akademickim pierwszego stosunku pracy w danej uczelni publicznej, na czas nieokreślony lub określony dłuższy niż 3 miesiące, w wymiarze przekraczającym połowę pełnego wymiaru czasu pracy, na stronach internetowych Komisji Europejskiej w europejskim portalu dla mobilnych naukowców, przeznaczonym do publikacji ofert pracy dla naukowców, w terminie 30 dni przed konkursem (art. 119 ust. 4 Pswn);
- 4) udostępnienia przez podmiot doktoryzujący w BIP na jego stronie podmiotowej rozprawy doktorskiej, będącej pracą pisemną wraz z jej streszczeniem, albo opisu rozprawy doktorskiej niebędącej pracą pisemną oraz recenzji; niezwłoczne zamieszczenia tych dokumentów w systemie POL-on; sprawdzenia, przed obroną, rozprawy doktorskiej będącej pracą pisemną z wykorzystaniem Jednolitego Systemu Antyplagiatowego (art. 188 Pswn);
- 5) zapewnienia doktorantom kontynuacji kształcenia w innej szkole doktorskiej oraz pokrywania kosztów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w trybie eksternistycznym (art. 206 ust. 1 i 2 Pswn);
- 6) udostępnienia przez podmiot habilitujący w BIP na jego stronie podmiotowej wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego informacji o składzie komisji habilitacyjnej, recenzji, uchwały zawierającej opinię w sprawie nadania stopnia wraz z uzasadnieniem oraz decyzji o nadaniu stopnia albo odmowie jego nadania; zamieszczenia w systemie POL-on wniosku osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego, informacji o składzie komisji habilitacyjnej oraz recenzji niezwłocznie po ich udostępnieniu (art. 222 Pswn);
- 7) udostępnienia przez uczelnię, na jej stronie podmiotowej BIP, statutu, strategii uczelni, regulaminu zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi i prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji, regulaminu

korzystania z infrastruktury badawczej, regulaminu studiów, regulaminu świadczeń dla studentów, zasad i trybu przyjmowania na studia, programów studiów, zasad i trybu przyjmowania do szkoły doktorskiej, regulaminu szkoły doktorskiej, programu kształcenia w szkole doktorskiej, uchwały dotyczącej sposobu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora, a także uchwały dotyczącej szczegółowego trybu postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, zasad ustalania wysokości opłaty za postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego oraz zwalniania z tej opłaty i sposobu wyznaczania członków komisji habilitacyjnej – w terminie 14 dni od dnia przyjęcia tych aktów prawnych (art. 358 Pswn);

- 8) zawiadomienia ministra i Polskiej Komisji Akredytacyjnej o utworzeniu studiów (w sytuacjach określonych w art. 53 ust. 7–9 ustawy), rozpoczęciu i zaprzestaniu prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu, a także o zaprzestaniu spełniania warunków do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu – w terminie miesiąca od dnia zaistnienia tych okoliczności (art. 429 Pswn).

Ogólne odesłanie do „obowiązków” wymienionych w przywołanych przepisach ustawy sprawia, że kara pieniężna może być nałożona z tytułu naruszenia któregośkolwiek z nich. Co więcej, z uwagi na konstrukcję przepisu art. 431 ust. 1 pkt 2 ustawy, przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest naruszenie choćby jednego z elementów któregośkolwiek z obowiązków opisanych w wymienionych regulacjach. „Naruszenie obowiązków” należy odczytywać jako zachowanie, którego treścią jest działanie lub zaniechanie niezgodne z którymkolwiek z elementów wzorca określonego normatywnie. W mojej ocenie nie do przyjęcia byłaby interpretacja, w myśl której do ziszczenia się przesłanki zastosowania kary pieniężnej doszłoby dopiero w sytuacji, gdyby podmiot zobowiązany do działania zgodnie z normą prawną nie zachował się stosownie do wszystkich elementów treściowych danego obowiązku. Oznaczałoby to bowiem w praktyce, że można byłoby uchybić większej części obowiązków w danym zakresie, czyli w istocie ubezskuteknić którąś z instytucji prawnych systemu szkolnictwa wyższego i nauki, a mimo to nie ponosić odpowiedzialności z tego tytułu<sup>33</sup>. Ponadto Pswn wyraźnie stanowi o „naruszeniu obowiązków” wskazanych w omawianych przepisach, wobec czego jako przesłankę zastosowania kary można traktować naruszenie każdego z elementów danego nakazu bądź zakazu; innymi słowy, owe elementy mogą być traktowane jako odrębne, swoiste obowiązki, których niewykonanie podlega penalizacji<sup>34</sup>. Nie bez znaczenia jest i to, że regulacje z zakresu administra-

---

<sup>33</sup> Należałoby też odrzucić interpretację, w myśl której z konstrukcji przepisu art. 431 ust. 1 pkt 2, a zwłaszcza użycia w nim spójnika koniunkcji („oraz”) wynikałoby, że kara może być nałożona tylko w przypadku niewykonania (łącznie) wszystkich obowiązków wymienionych w tym przepisie. Taka wykładnia prowadziłaby do rezultatów *ad absurdum*, gdyż przy jej przyjęciu karę można by było nałożyć dopiero po naruszeniu wszystkich (łącznie) kilkudziesięciu różnorodnych funkcjonalnie i treściowo obowiązków. W praktyce uniemożliwiałoby to nałożenie jakiegokolwiek kary i unicestwiałoby ochronną funkcję tych regulacji. Dlatego też w mojej ocenie spójnik w omawianym przepisie został użyty w znaczeniu enumeracyjnym, a nie koniunkcyjnym.

<sup>34</sup> W tym ujęciu, przykładowo, naruszeniem obowiązku wskazanego w art. 222 Pswn byłoby niezamieszczenie przez podmiot habilitujący już jednego z dokumentów wymienionych w tym przepisie (np. recenzji w zakresie osiągnięć osoby ubiegającej się o stopień doktora habili-

cyjnych kar pieniężnych mają charakter gwarancyjny, tj. wzmacniają ochronę sytuacji prawnej podmiotów (osób) funkcjonujących w ramach instytucji, będących elementami systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Każdy z obowiązków, którego naruszenie jest na gruncie ustawy penalizowane, ma znaczenie z punktu widzenia tej sytuacji, a jego niewykonanie bezpośrednio negatywnie rzutuje na pozycję prawną i interesy danej osoby. Z punktu widzenia całego systemu szkolnictwa wyższego i nauki (czy nawet z perspektywy określonej instytucji tego systemu) pojedyncze naruszenie wąsko określonego obowiązku może nie być działaniem istotnym, niemniej z perspektywy danej osoby (studenta czy też osoby ubiegającej się o stopień naukowy) może ono decydować o dalszym jej funkcjonowaniu w obrębie systemu, w tym o możliwościach realizacji planów życiowych, naukowych etc.<sup>35</sup> Ochrona słusznych interesów osób współkształtujących system szkolnictwa wyższego i nauki poprzez objęcie niektórych sfer wzmocnionym nadzorem administracyjnym wysuwa się na pierwszy plan; nadzór ten nie jest prowadzony „sam dla siebie”, ale ma na celu zabezpieczenie tych interesów. Bez tej istotnej przyczyny, dla której wprowadzono do systemu prawa administracyjne kary pieniężne, ich istnienie nie miałoby mocnego uzasadnienia.

Po drugie, trzeba wskazać na kary, których znamiona są opisane poprzez wskazanie rodzajowo określonych czynności, które są wymagane dla prawidłowego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W przeciwieństwie do przepisów operujących pojęciem „obowiązków”, te regulacje posługują się sformułowaniami wprost określającymi zachowania, które podlegają penalizacji. Mowa tu o czynach polegających na:

- 1) niewprowadzeniu do systemu POL-on danych, o których mowa w art. 343 ust. 1, art. 344 ust. 1, art. 345 ust. 1, art. 346 ust. 1, art. 348 ust. 1 lub w przepisach wydanych na podstawie art. 353 Pswn, a także ich niezaktualizowaniu, niezarchiwizowaniu lub nieusunięciu z tego systemu (chodzi o dane zawarte w wykazie nauczycieli akademickich, innych osób prowadzących zajęcia, osób prowadzących działalność naukową oraz osób biorących udział w jej prowadzeniu, wykazie studentów, wykazie osób ubiegających się o stopień doktora, wykazie instytucji systemu szkolnictwa wyższego i nauki i w bazie dokumentów w postępowaniach awansowych<sup>36</sup>);
- 2) pobieraniu od studentów opłat z naruszeniem przepisów art. 79, art. 80 lub przepisów wydanych na podstawie art. 81 w zakresie, o którym mowa w art. 81 pkt 12 i 13 (chodzi o przepisy ustalające katalog usług edukacyjnych i innych czynności, za które uczelnia może pobierać opłaty – art. 79; przepisy dotyczące reguł związanych z wysokością i sposobem ustanawiania opłat – art. 80; prze-

---

towanego); naruszeniem obowiązku z art. 358 byłoby naruszenie terminu zamieszczenia na BIP uczelni tylko choćby jednego z aktów prawnych wskazanych w tej regulacji (np. regulaminu korzystania z infrastruktury badawczej).

<sup>35</sup> Przykładowo, niezrealizowanie obowiązku z art. 82 ustawy może – przynajmniej na jakiś czas – uniemożliwić studentom kontynuowania studiów na tym samym poziomie i profilu.

<sup>36</sup> Na podstawie art. 353 Pswn minister wydaje rozporządzenie, w którym określa m.in. szczegółowy zakres danych zawartych w wykazach wchodzących w skład systemu POL-on. Upoważnienie to zostało wykonane poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on (Dz.U. poz. 496, z późn. zm.).

pisy dotyczące wysokości i sposobu pobierania opłat za uwierzytelnianie dokumentów przeznaczonych do obrotu prawnego z zagranicą, za wydanie indeksu i legitymacji studenckiej oraz za wydanie duplikatów tych dokumentów, a także za wydanie odpisów w językach obcych dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu lub duplikatu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu, a także za przeprowadzenie rekrutacji);

- 3) naruszeniu terminu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 (jest to termin na wydanie przez uczelnię dyplomu ukończenia studiów wraz z suplementem do dyplomu oraz ich 2 odpisów; termin ten wynosi 30 dni od dnia ukończenia studiów przez daną osobę);
- 4) prowadzeniu studiów z naruszeniem przepisów art. 53, art. 57 lub art. 60 ust. 2 Pswn.

W odróżnieniu od przepisów traktujących o bardziej ogólnych „obowiązках”, w tym przypadku znamiona czynu zabronionego są określone bezpośrednio w przepisach ustanawiających kary pieniężne, a pełna ich rekonstrukcja wymaga sięgnięcia do przepisów statuujących obowiązki materialno-prawne.

## 5. PROCEDURA NAKŁADANIA ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Pswn nie ustanawia uregulowań odnoszących się do postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Regulacje zawarte w tej ustawie dotyczą niektórych materialnych aspektów nakładania tych kar, mianowicie znamion czynów zabronionych. Unormowania proceduralne dotyczące kar pieniężnych wynikają z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto k.p.a. normuje zasady nakładania tych kar (w tym: dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, przedawnienie kary pieniężnej, przedawnienie egzekucji kary, ulgi w wykonaniu kary<sup>37</sup>). Należy w tym miejscu podzielić opinię, w myśl której regulacje zawarte w dziale IVa k.p.a.

bez wątplenia należą do dziedziny prawa administracyjnego materialnego. Są one stosowane przez organy administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w którym sprawy są załatwiane w drodze decyzji administracyjnych, które mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego (...). Przepisy Działu IVa nie precyzują trybu postępowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych. Mają one charakter przepisów prawa materialnego i są charakterystyczne dla części ogólnej prawa administracyjnego<sup>38</sup>.

Sprawy, których przedmiotem jest nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, będą załatwiane na podstawie przepisów k.p.a. regulujących ogólne postępowanie administracyjne. Oznacza to, że w zakresie unormowań procesowych dotyczą-

<sup>37</sup> Por. art. 189d–189k k.p.a.

<sup>38</sup> H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43, s. 161. Podobne stanowisko wyraził T. Bąkowski, *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII, s. 381.

cych nakładania kar należy w pierwszym rzędzie sięgać do przepisów k.p.a., a do przepisów innych ustaw – tylko wówczas, gdy regulują one kwestię ujętą w k.p.a. w sposób odrębny, szczególny. Przepis otwierający rozdział IVa k.p.a. (art. 189a § 1) stanowi, iż w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy tego właśnie działu. W tym zakresie wskazuje się, że:

W praktyce mamy często do czynienia z błędnym rozumieniem powyższego przepisu. Otóż w ocenie niektórych organów administracji publicznej, jeśli w przepisach odrębnych uregulowano jakiegokolwiek kwestie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące tych kar nie mają w ogóle zastosowania. Innymi słowy, jeśli dana ustawa wskazuje, że organ wymierza lub nakłada karę za delikt administracyjny, to organ ten wymierza lub nakłada ją, mając na względzie tylko regulacje tej ustawy. Wskazane organy niejako nie dostrzegają jednak tego, że w art. 189a § 2 k.p.a. mowa jest o niestosowaniu działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego w określonym zakresie. Podkreślić zatem trzeba, że nie ma tu zastosowania zasada *lex specialis* (ustawa odrębna) *derogat legi generali* (Kodeks postępowania administracyjnego). Nie chodzi tu zatem o to, jaki zakres mają dział IVa Kodeksu postępowania administracyjnego i dana ustawa odrębna, ale o to, czy przepisy odrębne regulują w jakiś sposób zagadnienia wymienione w art. 189a § 2 k.p.a.<sup>39</sup>

Z tym stanowiskiem należy się w pełni zgodzić. O ile ustawa przewidująca nakładanie administracyjnych kar pieniężnych nie reguluje w sposób odrębny materii ujętych w art. 189a–189k k.p.a., należy stosować właśnie te unormowania, bez jakichkolwiek modyfikacji. Byłyby one dopuszczalne tylko w sytuacji, w której w ustawie odrębnej uregulowano by te zagadnienia w sposób odbiegający od unormowania zawartego w k.p.a.

W braku uregulowań Pswn dotyczących zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych oraz trybu ich nakładania w pełni mają w tym zakresie zastosowanie przepisy dotyczące tej materii, zawarte w k.p.a. Warto mimo to zwrócić uwagę na kilka aspektów proceduralnych dotyczących nakładania kar w systemie szkolnictwa wyższego i nauki.

Po pierwsze, należy dostrzec, że organem sprawującym nadzór nad uczelnią jest co do zasady minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 426 ust. 1 pkt 1 Pswn). Ten właśnie organ będzie właściwy do nakładania kar pieniężnych. Jednak istnieje także grupa uczelni, nad którymi nadzór sprawują inne organy. Mowa tu o uczelniach, których status został unormowany w dziale XIV ustawy („Przepisy szczególne”). Na mocy art. 433 ust. 2 poszczególne ministrowie sprawują nadzór nad uczelniami na zasadach określonych w dziale XIII, a zatem wykonują oni również kompetencje w zakresie nakładania kar pieniężnych. Dotyczy to Ministra Obrony Narodowej w zakresie uczelni wojskowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Sprawiedliwości w zakresie uczelni służb państwowych, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie uczelni artystycznej, ministra właściwego do spraw zdro-

---

<sup>39</sup> M. Bursztynowicz, M. Sługocka, w: idem, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 189a, LEX/el.



wia w zakresie uczelni medycznej oraz ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w zakresie uczelni morskiej (art. 433 ust. 1 Pswn). Powyższe oznacza, że w zależności od rodzaju uczelni, mamy do czynienia z różnymi organami właściwymi w sprawach nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na przepisy dotyczące federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Stosownie do art. 165 ust. 1 Pswn, federacje mogą utworzyć: publiczna uczelnia akademicka z publiczną uczelnią akademicką, instytutem badawczym, instytutem PAN lub instytutem międzynarodowym, bądź niepubliczna uczelnia akademicka z niepubliczną uczelnią akademicką. Nadzór nad nią sprawuje, w myśl art. 175 ust. 1 Pswn, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Rozwiązanie to jest konsekwencją innych unormowań ustawowych, w myśl których minister ten nadzoruje, co do zasady, jednostki uczestniczące w federacji. Pojawia się jednak zagadnienie związane z tym, który organ będzie właściwy w sprawach nadzoru (w tym w sprawach nakładania kar pieniężnych) nad federacją, której jednostkami uczestniczącymi będą uczelnie nadzorowane przez różnych ministrów<sup>40</sup>. Innymi słowy, nasuwa się pytanie, czy w takiej sytuacji może nie być zachowana tożsamość podmiotowa w zakresie organu właściwego do spraw nadzoru nad federacją i organu właściwego do spraw nadzoru nad jednostkami w niej uczestniczącymi. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy zwrócić uwagę na konstrukcję unormowań odnoszących się do federacji. Przepisy art. 175 Pswn dotyczą federacji jako takich, bez rozróżnienia na ich „rodzaje”, które można by wyodrębnić ze względu na skład podmiotowy. Z kolei w art. 176 Pswn wymieniono przepisy tej ustawy, które stosuje się odpowiednio do federacji (są to przepisy dotyczące funkcjonowania uczelni w różnych aspektach). Wśród nich nie ma przepisów dotyczących nadzoru, z wyjątkiem art. 432, odnoszącego się do wniosku ministra o odwołanie rektora. Co więcej, z przepisów rozdziału XIV ustawy nie wynikają reguły szczególne dotyczące nadzoru nad federacjami (przy jednocześnie istniejącej możliwości tworzenia federacji przez uczelnie nadzorowane przez innych ministrów). Z całokształtu tych unormowań wynika, że w aktualnym stanie prawnym minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki jest właściwy w sprawach nadzoru nad każdą federacją, niezależnie od tego, jakiego rodzaju podmioty ją tworzą. Rozwiązanie to można uzasadnić również na gruncie założeń systemowych, w szczególności odnoszących się do roli federacji w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Celem powstania każdej z federacji jest wzmocnienie potencjału polskiej nauki poprzez kumulowanie potencjału naukowego jednostek współtworzących federację. Federacje mają, stosownie do art. 165 ust. 2 Pswn, zapewnić wspólną realizację zadań jednostek uczestniczących w zakresie prowadzenia działalności naukowej, kształcenia doktorantów, nadawania stopni

---

<sup>40</sup> Można w tym zakresie wyróżnić trzy podstawowe sytuacje: po pierwsze, gdy w federacji uczestniczy przynajmniej jeden podmiot nadzorowany przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz przynajmniej jeden nadzorowany przez innego ministra; po drugie, gdy w federacji uczestniczą przynajmniej dwa podmioty nadzorowane przez tego samego ministra, innego niż minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki; po trzecie, gdy federację tworzą jednostki nadzorowane przez różnych ministrów, innych niż minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

naukowych lub stopni w zakresie sztuki oraz komercjalizacji wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami. Jest to podstawowy zakres działania federacji; może być on, co prawda, rozszerzony, jednak nigdy nie będzie mógł objąć podstawowego zadania każdej uczelni, tj. prowadzenia kształcenia na studiach (art. 165 ust. 3 Pswn). Ta szczególna rola federacji, zawężona w zasadzie do kwestii naukowych, sprawia, że zakres przedmiotowy nadzoru ministra również jest ograniczony, choćby przez to, że nie obejmuje bardzo obszernego tematycznie komponentu związanego z prowadzeniem studiów. Jak można sądzić, konieczność zachowania jednolitości stosowania przepisów prawa w zakresie prowadzenia działalności naukowej, a także „oderwanie” federacji od zadań związanych z kształceniem (uwzględniającym specyfikę danej uczelni podległej ministrowi innemu niż właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki) przemawiają za tym, by federacje nadzorował właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, bez względu na ich skład podmiotowy.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę na aspekt proceduralny związany z wnoszeniem środka odwoławczego od decyzji, której przedmiotem jest nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Ustawa, wskazując ministrów jako organy właściwe w tym względzie, nie określa jednocześnie, które podmioty są organami odwoławczymi w tych sprawach. Nie ustanawia zatem żadnych regulacji szczególnych wobec uniwersalnego rozwiązania właściwego postępowaniu administracyjnemu, w myśl którego od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Wobec tego należy przyjąć, że od decyzji w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w systemie szkolnictwa wyższego i nauki służy środek w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy; wnosi się go do ministra, który wydał decyzję w I instancji.

## PODSUMOWANIE

Należy stwierdzić, że administracyjne kary pieniężne stanowią jedno z narzędzi nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Są one wzmocnieniem nadzoru organów władzy publicznej (przede wszystkim ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki) nad tym systemem w zakresie jego podstawowych elementów, związanych z bezpieczeństwem prawnym studentów i doktorantów, a także rzetelnością i aktualnością danych zawartych w systemie POL-on. Regulacja poświęcona administracyjnym karom pieniężnym w Pswn samodzielnie normuje znamiona czynów zabronionych. Ustawodawca wyraża te znamiona bądź przez odesłanie do obowiązków wskazanych w Pswn, bądź przez wskazanie określonych zachowań niepożądanych z punktu widzenia systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Maksymalna wysokość sankcji finansowych jest uzależniona od rodzaju dobra chronionego przepisami sankcyjnymi. Nadto Pswn nie modyfikuje zawartych w k.p.a. norm procesowych ani zasad nakładania kar pieniężnych, nie stanowi zatem *lex specialis* wobec unormowań kodeksowych.

Podsumowując, trzeba podnieść, że administracyjne kary pieniężne są *novum* w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Zważywszy zwłaszcza na funkcję prewencyjną kar, ich wprowadzenie na grunt polskiego prawa może przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania tego systemu, w tym pomóc w zapobieganiu niepożądanych zjawisk w obrębie szkolnictwa wyższego i nauki.

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak Ł., *Administracyjne kary pieniężne w świetle orzecznictwa ETPCz*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 3(4).
- Bąkowski T., *Zasady nakładania kary administracyjnej i udzielania ulg w jej wykonaniu według projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII.
- Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.
- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Degtyarova I., Dokowicz M., Hulicka M., Jędrzejewski T., Mrozowska A., Wojciechowski P., Woźnicki J., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el.
- Gajek Ł., *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 3(8).
- Kaczocha M., *Z problematyki administracyjnych kar pieniężnych bezwzględnie oznaczonych*, „Przeгляд Legislacyjny” 2014, nr 2.
- Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 43.
- Kościńska-Paszkowska A. (red.), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Kowalczyk R., *Sankcje finansowe w strukturze dochodów gmin*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr 126.
- Leśkiewicz K., *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzeniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV.
- Lewicki M., *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, z. 69.
- Łątka M., *Kara pieniężna za naruszenie zakazu przemieszczania się przez osobę niepełnoletnią w stanie epidemii COVID-19*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2021, z. 1.
- Majczak P., *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, nr 1.
- Nadolska A., *Nakładanie przez Komisję Nadzoru Finansowego kary pieniężnej*, „Monitor Prawa Bankowego” 2020, nr 7–8.
- Ofiarski Z., *Zasady nakładania kar pieniężnych przez Komisję Nadzoru Finansowego na członków zarządów banków*, „Monitor Prawa Bankowego” 2020, nr 7–8.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11).
- Szelągowska K., *Administracyjne kary pieniężne w prawie telekomunikacyjnym*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2020, nr 4.
- Zdyb P., *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 6(6).

## ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI

### Streszczenie

Celem opracowania jest analiza uregulowań odnoszących się do administracyjnych kar pieniężnych, zawartych w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W artykule podjęto tematykę istotną z punktu widzenia podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zwłaszcza uczelni. Analiza koncentruje się na takich zagadnieniach, jak: rola administracyjnych kar pieniężnych w nadzorze nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki, zakres podmiotowy regulacji odnoszącej się do kar, ich charakter prawny oraz procedura ich nakładania.

Analiza przychodzi do wniosku, że administracyjne kary pieniężne stanowią *novum* w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, a ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce reguluje wszystkie podstawowe elementy normatywne dotyczące tych kar, z wyjątkiem materii proceduralnych, które są zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wynikiem analizy jest ustalenie charakteru kar (są one względnie oznaczone, a znamiona czynów objętych regulacjami są skonstruowane zarówno poprzez wykorzystanie ogólnej formuły „obowiązków” administracyjno-prawnych określonych w tej ustawie, jak i poprzez odwołanie się do zachowań o bardziej skonkretyzowanym charakterze), organów właściwych do ich nakładania, a także roli kar pieniężnych w systemie szkolnictwa wyższego i nauki.

Słowa kluczowe: administracyjna kara pieniężna, szkolnictwo wyższe, uczelnia, procedura administracyjna

## ADMINISTRATIVE FINANCIAL PENALTIES IN THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION AND SCIENCE

### Summary

The article is aimed at analysing regulations concerning administrative financial penalties laid down in Act of 20 July 2018: Law on higher education and science.

The article discusses the issues important from the point of view of the entities of the system of higher education and science, especially universities. The analysis focuses on such issues as the role of administrative financial penalties in the supervision of the system of higher education and science, the subjective scope of the regulations concerning penalties, their legal nature and the procedure of imposing them.

The analysis leads to the conclusion that administrative financial penalties constitute a novelty in the system of higher education and science, and Act: Law on higher education and science regulates all basic normative elements of those penalties with the exception of procedural matters, which are laid down in Code of Administrative Procedure. The analysis results in the establishment of the nature of those penalties (they are relatively specified and the features of acts under the regulations are formulated by means of a general expression of administrative-legal ‘obligations’ stipulated in the statute, as well as by reference to conduct of a more defined nature), bodies competent to impose them, and the role of financial penalties in the system of higher education and science.

Keywords: administrative financial penalty, higher education, university, administrative procedure

**Cytuj jako:**

Gubała M., *Administracyjne kary pieniężne w systemie szkolnictwa wyższego i nauki*, „Ius Novum” 2022 (16) nr 3, s. 167–187. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.3.2022.32/m.gubala

**Cite as:**

Gubała M. (2022), 'Administrative financial penalties in the system of higher education and science', *Ius Novum* (Vol. 16) 3, 167–187. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.3.2022.32/m.gubala