

Dyskrecjonalność rozstrzygnięć w sprawach studenckich – granice i nadużycia

r.pr. dr hab. Agnieszka Ziótkowska, prof.UŚ
Zespół Badawczy Instytucji Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego

Dyskrecjonalność działania organów szkolnictwa wyższego

- Władza dyskrecjonalna organów administracji publicznej *largo* (w tym organów szkolnictwa wyższego), której przejawem jest **uznanie administracyjne**, wyraża się w tym, że nawet gdy strona spełni określone prawem przesłanki, organ nie ma obowiązku rozstrzygnąć sprawy w pozytywny dla niej sposób.
- Działanie w ramach uznania administracyjnego **nie oznacza** jednak zupełnej dowolności w rozstrzygnięciu sprawy.

Dyskrecjonalność działania organów szkolnictwa wyższego

Uznanie administracyjne jest jedną z charakterystycznych i ważniejszych instytucji części ogólnej prawa publicznego.

Nie ma definicji legalnej uznania administracyjnego.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że uznanie administracyjne należy łączyć z przyznaniem organowi administracyjnemu możliwości kształtowania sytuacji prawnej adresatowi normy za pośrednictwem określonych czynności prawnych, zwłaszcza aktu administracyjnego.

Ratio legis władzy dyskrecjonalnej

- Swobodne uznanie stanowi formę **pewnego uelastycznienia administracji**, która umożliwia i zobowiązuje odpowiednie organy do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i swemu celowi rozstrzygnięcia.
- Swobodne uznanie staje się w ten sposób szczególną formą **wykonywania przepisów prawa**, polegającą na tym, że organ stosujący prawo ma uwzględnić indywidualne warunki każdego wypadku, których stwierdzenie jest możliwe tylko w tym stopniu, by móc wydać decyzję zgodną z wolą ustawodawcy.

Vide: Orzeczenie TK z dnia 29 września 1993 r., sygn. K 17/92,

Zakres władzy dyskrecjonalnej



Dyskrecjonalność organów administracji publicznej może być odnoszona zarówno uznania administracyjnego jak i do wykładni prawa i oceny faktów.




Uprawnienia dyskrecjonalne organów obejmują wszystkie prawne formy działania administracji publicznej (władcze i nie władcze) i nieuprawnionym jest redukowanie ich wyłącznie do sfery wydawania decyzji administracyjnych.



Władza dyskrecjonalna obecna jest nadto w niesformalizowanych czynnościach materialno-technicznych i społeczno-organizatorskie stanowiąc instrument kształtowania praw i wolności obywateli

Istota uznania administracyjnego

- Instytucja uznania administracyjnego oznacza przyznanie organom administracji publicznej **znacznego stopnia swobody przy podejmowaniu decyzji**, pozwalającej na wybór spośród dwóch lub więcej prawnie dopuszczalnych wariantów rozstrzygnięcia jednego, który organ uważa za najwłaściwszy w realiach danej sprawy.

- 
- "Wybór ten jednak nie jest zupełnie dowolny i swobodny, ale ograniczony przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie"

J. Zimmermann, Prawo administracyjne,
Wolters Kluwer 2018, s. 409

Granice uznania administracyjnego



Zewnętrzne – normy
powszechnie obowiązujące
i wewnętrzzuczelniane



Wewnętrzne – interes
publiczny

Rozstrzygnięcia rektora o charakterze dyskrecjonalnym

- Art.23 ust.1 p.s.w.n. wprowadza więc domniemanie właściwości rektora we wszystkich sprawach odnoszących się do uczelni, o ile nie zostały objęte kompetencjami innych organów uczelni

Przykładowy katalog decyzji uznaniowych rektora

- Decyzje z zakresu świadczeń których mowa w art.86 ust.1 p.s.w.n. ?
- Skreślenie z listy studentów w trybie art. 108 ust.2 p.s.w.n.
- Decyzje dotyczące cudzoziemców: np. przyjęcie cudzoziemca na studia w trybie art. 323 ust. 1 pkt 6 (z pominięciem kryteriów rekrutacyjnych określonych dla tej grupy osób w uchwale senatu, o której mowa w art. 70 p.s.w.n.), zwolnienia cudzoziemca z opłaty lub obniżenia opłaty za usługi edukacyjne (art. 324 ust.1 pkt 1 p.s.w.n.)
- Decyzje w sprawach dyscyplinarnych studentów (zawieszenie w prawach studenta przez rektora w przypadkach, o których mowa w art. 312 ust. 5 p.s.w.n., do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną oraz zawieszenie w trybie w art. 316 ust. 4 ustawy, w przypadku uporczywego nieusprawiedliwionego niestawiania się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów w postępowaniu wyjaśniającym lub na posiedzenie komisji dyscyplinarnej mimo prawidłowego zawiadomienia).

Rozstrzygnięcia uznaniowe innych organów

- Odnoszące się do kształcenia (np. zezwolenie na odbywanie przez studenta części studiów na innej uczelni, zezwolenie na indywidualną organizację studiów, zezwolenie na Indywidualny Program Studiów, cofnięcie zgody na IOS, zgoda na zaliczanie przedmiotów nieobjętych programem studiów, a także realizowanie części programu studiów na innych uczelniach, w tym zagranicznych)
- Dotyczące toku kształcenia (np. zezwolenie na jednoczesną realizację dwóch kolejnych lat studiów, zezwolenie na zaliczanie przez studenta określonych zajęć przewidzianych w programie studiów w następnych semestrach, zezwolenie na powtórzenie zajęć niezaliczonych z powodu niezadowalających wyników w nauce, zezwolenie na długoterminowy urlop od zajęć w uczelni, wznowienie studiów przez studenta, wydłużenie terminu złożenia pracy dyplomowej)

Ważenie interesów

- Na organie spoczywa bowiem obowiązek **wyważenia interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu strony**, o których mowa w art. 7 KPA. Przy czym zasada państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) nie przewiduje automatycznej wyższości interesu społecznego nad słusznym interesem jednostki.
- Organ winien zatem każdorazowo **zidentyfikować** zarówno interes publiczny jak i słusny interes strony, i w okolicznościach konkretnej sprawy rozważyć je, przyznając jednemu z nich prymat.
- Przebieg tej operacji myślowej, w szczególności w sytuacji przyznania prymatu interesowi publicznemu, winien zostać wyczerpująco wyjaśniony w motywach wydanej decyzji, tak aby w specyficznych okolicznościach sprawy możliwe było wyprowadzenie wniosku, **na czym polegało wyższe wartościowanie doniosłości interesu publicznego w konflikcie ze słusznym interesem strony**, prowadzące do ograniczenia uprawnienia strony lub odmowy jego przyznania.

vide:Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., I OSK 525/22

Zasady orzekania w granicach uznania

- W przypadku wprowadzenia uznania administracyjnego, organ podejmuje decyzje **nie tylko na podstawie ustawy, ale także z uwzględnieniem zasad celowości i sprawiedliwości oraz szczególnych cech stanu faktycznego**

Obowiązki organu działającego w ramach uznania administracyjnego

- W razie wydania decyzji w ramach uznania administracyjnego organ obowiązany jest ją wyczerpująco uzasadnić.
- Organ powinien kompleksowo ocenić sytuację strony, w szczególności jego sytuację materialną, finansową i życiową, oraz okoliczności związane z powstaniem podstaw do wydania decyzji.
- Organ nie może przekroczyć granic uznania administracyjnego oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia sprawy indywidualizowanymi przestankami.

Przekroczenie granic uznania administracyjnego

Przekroczenie
granic uznania administracyjnego polegać może
na:

- zignorowaniu słusznego interesu strony lub interesu publicznego
- przekroczeniu normy prawnej kreującej uznanie
- dowolność działania organu
- wyborze alternatywy decyzyjnej dokonanej z rażącym naruszeniem zasady sprawiedliwości; wskutek uwzględnienia kryteriów oczywiście nieistotnych (bagatelnych) lub nieracjonalnych; na podstawie fałszywych przesłanek, argumentów, które są nieprawdziwe.

Kontrola rozstrzygnięć uznaniowych

„Uznanie administracyjne nie jest sferą wolną od związania konstytucyjnego i ustawowego, a także nie jest sferą wolną od kontroli sądów administracyjnych”

M. Jaśkowska w: Instytucje prawa administracyjnego System Prawa Administracyjnego Tom 1, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, C.H.Beck 2015, s. 298

Sądowe reguły kontroli aktu uznaniowego



Jedną z nich jest konieczność zgodności uznania z ogólnymi **zasadami** prawa, Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego.



Szczególnie podkreślane jest znaczenie kontroli zgodności aktu uznaniowego z [art. 7](#), [art. 8](#), [art. 11](#), [art. 15](#) i [art. 107](#) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz z Konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

- „ (...)przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym (...) rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej niż w innych sytuacjach (...) z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądu, wykonywana **z punktu widzenia przestrzegania prawa** (i to prawa rozumianego jako całość systemu),,

Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r.
sygn. III ARN 33/93,



Sądowa kontrola decyzji uznaniowej **nie jest ograniczona do kwestii proceduralnych.**



Kluczowym elementem, który bierze pod uwagę sąd w toku kontroli wypełniania władzy w formule uznania administracyjnego jest **motywacja** leżąca u podstaw rozstrzygnięcia

Zakres sądowej kontroli decyzji uznaniowych

- Mimo iż sądowa kontrola takiego aktu ma zakres ograniczony, to jednak wymaga zbadania, czy akt ten **nie nosi cech dowolności**, tj. czy organ **administracji wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy**, oraz czy takiego wyboru dokonał po **ustaleniu i rozważeniu wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności**.
-

- Sąd bada, czy w postępowaniu podjęto wszelkie kroki niezbędne do **dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego**, oraz czy organ **uwzględnił słuszny interes strony**. Kontroli sądowej podlega samo **uzasadnienie** aktu uznaniowego, z punktu widzenia powiązania ustaleń faktycznych z rekonstruowaną normą prawną.
- Ocenie Sądu **nie podlegają** natomiast kryteria słuszności, czy celowości podjętego rozstrzygnięcia

Vide: Wyrok NSA z dnia 6 listopada 2014 r. sygn. I OSK 1981/14

Znaczenie uzasadnienia

- Uzasadnienie aktów z zakresu administracji publicznej, winno spełniać rolę informacyjną i edukacyjno-perswazyjną w stosunku do ich adresatów i umożliwiać kontrolę ich poprawności.
- Z tego względu motywy, które legły u podstaw rozstrzygnięcia - w sprawie skreślenia z listy studentów - powinny być tak sformułowane, aby strona mogła poznać w pełni tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć, i w miarę możliwości zaakceptować, zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu jej sprawy.

Vide: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. III SA/Kr 485/20

Uzasadnienie decyzji o skreśleniu z listy studentów

- Uzasadnienie decyzji o skreśleniu studenta z listy studentów powinno odpowiadać dwóm kryteriom, a mianowicie **pozwolić studentowi na obronę** jego interesów, zaś sądowi **na przeprowadzenie skutecznej kontroli sądowoadministracyjnej**

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lipca 2021 r., IV SA/Po 265/21

Uzasadnienie decyzji o skreśleniu z listy studentów

Decyzja powinna zawierać także **argumentację** odnoszącą się do kwestii wyboru przez organ opcji skreślenia z tej przyczyny studenta z listy studentów.

Nie może być aprobowane uchylanie się przez organ od oceny zarzutów podnoszonych przez stronę, a w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego dla strony organ powinien wykazać, że nie mógł inaczej orzec z uwagi na konkretne okoliczności prawne lub faktyczne występujące w danej sprawie

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2021 r., IV SA/Wr 471/20,

Błędy uzasadniania decyzji ws.skreślenia z listy studentów

- Uzasadnienie nie wyjaśnia **precyzyjnie** nawet samych przesłanek ewentualnego skreślenia skarżącego z listy studentów, a tym bardziej nie wyjaśnia wyboru rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego. Braki w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji są tego rodzaju, że uniemożliwiają ocenę rozstrzygnięcia pod kątem zgodności z prawem.

Skutek: Doszło do naruszenia art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 KPA, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skutki przyznania organom szkolnictwa wyższego władzy dyskrecjonalnej

- Władza dyskrecjonalna pozwala na elastyczne stosowanie prawa
- Władza ta może zarówno dobrze służyć studentom, których sprawy są rozpoznawane z jej wykorzystaniem jak i stanowić źródło nadużyć (studenci mogą mieć poczucie nierówności i faworyzowania niektórych studentów z uwagi na różne determinanty)
- Jej stosowanie powinno gwarantować realizację takich wartości jak: pewność prawna, wyjaśnienie przestąnek rozstrzygnięcia oraz budowanie zaufania do organów stosujących przepisy prawne i prawa w ogóle.

Zachęcam wkrótce do lektury

- A. Ziółkowska, G.Krawiec, Władza dyskrecyjna organów uczelni w rozstrzygnięciach indywidualnych spraw studenckich w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz regulaminów studiów, *Studia Iuridica Toruniensia*
- A. Ziółkowska, G.Krawiec, Szkolnictwo wyższe i nauka – filiacja wpływów i interesów (przyczynek do dyskusji) *RAIP*. (2025);1