Zawieszenie w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne - decyzja o charakterze rozstrzygnięcia zarządczego

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 24 marca 2022 r.
III OSK 1028/21

Teza

Decyzja podejmowana na podstawie art. 147 Prawo o szkolnictwie wyższym ma charakter rozstrzygnięcia zarządczego, związanego wprost z prowadzonym postępowaniem dyscyplinarnym nauczyciela akademickiego. Co za tym idzie, brak jest przymiotu sprawy z zakresu administracji publicznej, pozwalającego zakwalifikować rozstrzygnięcie jako decyzję administracyjną. Organy uczelni podejmują różnego typu rozstrzygnięcia indywidualne, w tym o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Z faktu, że Rektorowi pozostawia się luz decyzyjny i jest to sprawa indywidualna nie można wywodzić, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zawieszenia w pełnieniu obowiązków stanowi decyzję administracyjną, zwłaszcza że zawieszenie w pełnieniu obowiązków może mieć konsekwencje w zakresie wynagradzania tj. obniżenia wynagrodzenia zasadniczego (art. 148 ust. 1 ustawy). Załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej następuje wtedy, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych wynika, że załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej. O załatwieniu sprawy w drodze decyzji stanowią zatem przepisy prawa materialnego i tylko w sytuacji gdy przepisy te przewidują, że sprawa winna być załatwiona w drodze decyzji, organ administracji jest uprawniony załatwić sprawę w tej formie prawnej. Zatem przesądzenie o administracyjnym charakterze sprawy wymaga nie tylko ustalenia, iż dana sprawa ma charakter indywidualny, ale także iż jej przedmiot podlega załatwienia w trybie określonym w KPA. Kodeks postępowania administracyjnego nie normuje postępowań prowadzonych na podstawie innych ustaw, zaś wykładnia systemowa oraz treść art. 150 Prawo o szkolnictwie wyższym prowadzą do wniosku o dyscyplinarnym charakterze rozstrzygnięcia Rektora.

Skład sądu

Mariusz Kotulski
Przemysław Szustakiewicz
Zbigniew Ślusarczyk (przewodniczący sprawozdawca)

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 24 marca 2022 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rektora Akademii (...) w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 194/18 w sprawie ze skargi Rektora Akademii (...) w W. na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia (...) kwietnia 2017 r. Nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji rektora o zawieszeniu nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, 2. oddala wniosek Rektora Akademii (...) w W. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 26 września 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 194/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Rektora Akademii (...) w W. na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z (...) kwietnia 2017 r. Nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji rektora o zawieszeniu nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302) zwanej dalej "PostAdmU" uchylił zaskarżoną decyzję (pkt 1) oraz zasądził od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rzecz Rektora Akademii (...) w W. kwotę 697 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 2).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Decyzją z (...) grudnia 2014 r. Nr (...), Rektor Akademii (...) w W., zwany dalej "Rektorem" - zawiesił z dniem 29 grudnia 2014 r. A. Z. w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, a w konsekwencji w pełnieniu funkcji Dziekana Wydziału (...) Akademii (...) w W. na okres trwania postępowania wyjaśniającego wszczętego 17 grudnia 2014 r., a w przypadku skierowania przez Rzecznika Dyscyplinarnego do Komisji Dyscyplinarnej wniosku o ukaranie i wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, również na czas trwania postępowania dyscyplinarnego, jednak nie dłużej niż na okres 6 (sześciu) miesięcy.

Po rozpatrzeniu odwołania A. Z. od powyższej decyzji, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzją z (...) kwietnia 2015 r. Nr (...) - utrzymał w mocy ww. decyzję.

Po rozpoznaniu skargi A. Z. na powyższą decyzję, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 3 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 1016/15, uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z (...) kwietnia 2015 r. Nr (...) i zasądził od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na rzecz A. Z. kwotę 457 złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że skarżony akt stanowił decyzję administracyjną, bowiem akt zawierał rozstrzygnięcie organu w sprawie indywidualnej. W konsekwencji powyższego uznać należało, że treść zaskarżonej decyzji nie spełnia kryteriów opisanych w art. 107 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), zwanej dalej "KPA". Sąd Wojewódzki wskazał także, że podstawą działania Rektora był art. 147 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 1365 ze zm.) zwanej dalej "p.s.w.", zgodnie z którym Rektor może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne, a także w toku postępowania wyjaśniającego, jeżeli ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów, celowe jest odsunięcie go od wykonywania obowiązków.

Ponownie rozpoznając sprawę Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, decyzją z (...) kwietnia 2017 r. Nr (...), stwierdził nieważność decyzji Rektora Akademii (...) w W. z (...) grudnia 2014 r. Nr (...), na mocy której zawieszono A. Z. w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, a w konsekwencji w pełnieniu funkcji dziekana Wydziału (...) na okres dłuższy niż 6 miesięcy. W uzasadnieniu powyższej decyzji wskazano, że Rektor nie uzasadnił, z jakiego powodu uznał, że ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych A. Z. zarzutów celowe jest odsunięcie jej od wykonywania obowiązków. Z uwagi na fakt, iż w spornej decyzji Rektora z (...) grudnia 2014 r., oprócz wymienienia zarzutów, w żaden sposób nie wskazano, iż stawiane A. Z. zarzuty są wiarygodne, a ich waga poważna, to w ocenie Ministra w chwili podpisania wspomnianej decyzji nie doszło do kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek opisanych w art. 147 ust. 1 p.s.w. Z kolei Rektor nie wykazał podstaw do zawieszenia A. Z. w obowiązkach nauczyciela akademickiego i w konsekwencji Dziekana Wydziału (...). W związku z powyższym Minister, na podstawie art. 36 ust. 2 pkt 1 p.s.w. stwierdził nieważność decyzji Rektora z uwagi na jej niezgodność z art. 147 p.s.w.

Pismem z 8 czerwca 2017 r. Rektor Akademii (...) w W. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z (...) kwietnia 2017 r., domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W odpowiedzi na skargę Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu zaskarżonego a wskazanego na wstępie wyroku Sąd pierwszej instancji uznał, że wydając zaskarżoną decyzję Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego dopuścił się istotnego naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 p.s.w. Naruszenie to ma związek z naruszeniem art. 153 PostAdmU przez niezastosowanie się do oceny prawnej zawartej w wyroku WSA w Warszawie z 3 lutego 2016 r. Zdaniem Sądu, zostało prawomocnie przesądzone, że omawiany akt Ministra stanowił decyzję administracyjną, albowiem zawierał on rozstrzygnięcie organu w sprawie indywidualnej. W konsekwencji Minister stwierdził nieważność decyzji Rektora z (...) grudnia 2019 r., pomimo że decyzja ta miała charakter decyzji administracyjnej, wyłączonej spod zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego stwierdza nieważność uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora uczelni, z wyłączeniem decyzji administracyjnej - w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni. Fakt, iż decyzja rektora miała charakter decyzji administracyjnej, przesądza o wyłączeniu tego aktu spod zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 6 i art. 7 KPA, które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja obarczona jest naruszeniem prawa materialnego w postaci art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w.

Skargę kasacyjną złożył Rektor Akademii (...) w W., zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego oraz przepisów postępowania, tj.:

1. art. 153 PostAdmU przez uchylenie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskutek błędnego uznania przez Sąd, że zapadły już w tej sprawie wyrok WSA z 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 1016/15 określił charakter prawny decyzji Rektora Akademii (...) w W. w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego i konsekwentnie w pełnieniu funkcji Dziekana Wydziału przez A. Z. jako decyzję administracyjną i wobec tego, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie powinien rozstrzygać w niniejszej sprawie,

2. art. 141 PostAdmU przez nieodniesienie się w uzasadnieniu wyroku do zarzutów skargi w zakresie naruszenia przepisów postępowania: art. 7, art. 11, art. 77, art. 80, art. 107 KPA oraz przepisów prawa materialnego: art. 36 ust. 1 oraz art. 147 ust. 1 p.s.w., co miało istotny wpływ na wynik sprawy, jako że podniesione w skardze zarzuty miały znaczenie dla oceny legalności zaskarżonej decyzji,

3. art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU w zw. z art. 7, 11 i 77 i 80 KPA przez niedostrzeżenie, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zaniechał ustalenia prawidłowego stanu faktycznego i nie wyjaśnił okoliczności sprawy,

4. art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU w zw. z art. 107 KPA przez niedostrzeżenie, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w uzasadnieniu decyzji z (...) kwietnia 2017 r. (nr (...)) nie wskazał faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej przy wydawaniu zaskarżonej decyzji,

5. art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU w zw. z art. 36 ust. 1 p.s.w. przez niedostrzeżenie, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego orzekał o nieważności decyzji Rektora uczelni po upływie terminu wskazanego w tym przepisie,

6. art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c). PostAdmU w zw. z art. 147 ust. 1 p.s.w przez niedostrzeżenie, że decyzja Rektora o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego wykazywała, że Rektor miał podstawy do zawieszenia A. Z. w obowiązkach nauczyciela akademickiego i w konsekwencji Dziekana Wydziału (...).

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Rektor Akademii (...) w W. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie lub uchylenie wyroku i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Ponadto wniósł o zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W wykonaniu zarządzenia Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej z 16 września 2021 r., poinformowano pełnomocników stron postępowania, że w związku ze zmianą art. 15 zzs4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, ze zm.) wynikającą z art. 4 pkt 3 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach, w których strony nie wyraziły zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadza rozprawę wyłącznie zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość, jeżeli wszystkie strony wyrażą na to zgodę. We wskazanym wyżej okresie nie przeprowadza się rozpraw w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem stron. Jeżeli którakolwiek z wezwanych stron oświadczy, że nie ma możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej, sprawa zostanie skierowana na posiedzenie niejawne. W związku z powyższym zwrócono się do stron postępowania o udzielenie informacji, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, czy wyrażają zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. W razie wyrażenia zgody, poinformowano o możliwości przedstawienia, w terminie 7 dni, dodatkowych wyjaśnień na piśmie. W przypadku braku zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym zwrócono się o udzielenie informacji, czy strona posiada możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej przy użyciu informatycznej aplikacji.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z 6 października 2021 r. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu wyraził zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Pismem z 14 października 2021 r. A. Z. wyraziła zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym oraz wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Pismem z 21 października 2021 r. Rektor Akademii (...) w W. sprzeciwił się rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadził rozprawę zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Istota sprawy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o charakter prawny decyzji Rektora z (...) grudnia 2014 r. Nr (...), w przedmiocie zawieszenia A. Z. w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, a w konsekwencji w pełnieniu funkcji Dziekana Wydziału (...) Akademii (...) w W. Zdaniem Sądu pierwszej instancji rozstrzygnięcie to miało charakter decyzji administracyjnej, wyłączonej spod nadzoru ministra zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w. Sąd powołał się przy tym na związanie oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 1016/15. Natomiast w ocenie skarżącego kasacyjnie Rektora w wyroku z 3 lutego 2016 r. WSA w Warszawie nie określił charakteru prawnego ww. decyzji Rektora Akademii (...) w W. w sprawie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego i konsekwentnie w pełnieniu funkcji Dziekana Wydziału przez A. Z. Zdaniem skarżącego kasacyjnie brak było podstaw do przyjęcia, iż ww. akt stanowił decyzję administracyjną, jako że ocena prawna wyrażona w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie obejmowała wyłącznie charakter prawny decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z (...) kwietnia 2015 r. Nr (...), utrzymującej w mocy ww. decyzję Rektora.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela argumentację przedstawioną w skardze kasacyjnej na uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 153 PostAdmU (zarzut 1 skargi kasacyjnej). W rozpatrywanej sprawie Sąd pierwszej instancji związany był oceną prawną zawartą w wyroku WSA w Warszawie z 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 1016/15. Przypomnieć zatem należy, że w tym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ustalił, że decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z (...) kwietnia 2015 r. Nr (...) stanowiła decyzję administracyjną, zawierającą rozstrzygnięcie organu w sprawie indywidualnej. Sąd podkreślił także, że uzasadnienie ww. decyzji nie spełnia kryteriów opisanych w art. 107 KPA Natomiast, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji WSA w Warszawie w wyroku z 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 1016/15 nie określił formy prawnej decyzji Rektora z (...) grudnia 2014 r. Nr (...). Sąd ograniczył się do wskazania, iż powyższa decyzja została wydana na podstawie art. 147 p.s.w., zgodnie z którym to przepisem Rektor może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne, a także w toku postępowania wyjaśniającego, jeżeli ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów, celowe jest odsunięcie go od wykonywania obowiązków.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 grudnia 2020 r., II OSK 1779/18, LEX nr 3105551, ocena prawna musi zostać w orzeczeniu wyrażona, co oznacza, że za przedmiot związania można uznać jedynie te elementy oceny odnoszącej się do przepisów prawa, które zostały zamieszczone w treści uzasadnienia orzeczenia. Muszą one mieć postać jednoznacznych twierdzeń, sformułowanych w sposób jasny, umożliwiający ustalenie treści związania bez potrzeby podejmowania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. W okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób uznać, aby na podstawie art. 153 PostAdmU. Sąd pierwszej instancji był związany ustaleniem, jakoby rozstrzygnięcie Rektora miało charakter decyzji administracyjnej wydawanej w trybie KPA, skoro ustalenie takie nie wynika z wiążącego w sprawie wyroku WSA w Warszawie z 3 lutego 2016 r. sygn. akt II SA/Wa 1016/15. Zdaniem NSA w tym wyroku nie określono charakteru prawnego rozstrzygnięcia Rektora. Przesądzenie o formie rozstrzygnięcia Ministra nie determinowało sposobu załatwienia sprawy przez Rektora Akademii (...) w W. Takie stwierdzenie byłoby nieuprawnione, albowiem przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest decyzja organu podjęta w ramach nadzoru ministra nad uczelniami. Kompetencje ministra, określone w art. 36 ust. 1 p.s.w. obejmują stwierdzanie nieważności różnego typu aktów stosowania prawa, w tym uchwał i rozstrzygnięć, zwanych co prawda "decyzjami", niebędącymi jednak decyzjami administracyjnymi. W konsekwencji przesądzenie o formie prawnej rozstrzygnięcia Ministra nie determinuje automatycznie formy prawnej rozstrzygnięcia podmiotu nadzorowanego. Jednocześnie treść art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w., odróżniającego decyzje administracyjne od innych "decyzji", nie pozwala przyjąć, że samo posłużenie się pojęciem decyzji w odniesieniu do aktu Rektora – jak uczynił to WSA w Warszawie w wyroku z 3 lutego 2016 r. – przesądza o zakwalifikowaniu tego aktu jako decyzji administracyjnej. Na przeszkodzie przyjętej oceny prawnej nie stoi także fakt, iż pierwszą decyzją Ministra z (...) kwietnia 2015 r. Nr (...), organ ten utrzymał w mocy decyzję Rektora jako organu pierwszej instancji. Następnie, po uchyleniu decyzji z (...)

kwietnia 2015 r. przez WSA w Warszawie, Minister decyzją z (...) kwietnia 2017 r. Nr (...), stwierdził nieważność decyzji Rektora, a więc uznał, iż rozstrzygnięcie powinno zostać podjęte na podstawie art. 36 p.s.w., w ramach postępowania nadzorczego, a nie jako organu odwoławczego. Ponieważ pierwsza decyzja podjęta w niewłaściwym trybie została prawomocnie uchylona, zaś przedmiotem skargi jest obecnie decyzja wydana w ramach kompetencji nadzorczych Ministra, to ocenie Sądu na obecnym etapie podlega wyłącznie decyzja Ministra z (...) kwietnia 2017 r., która została prawidłowo podjęta w trybie określonym w art. 36 p.s.w.

Powyższe ustalenia pozwalają przejść do stwierdzenia, iż błędnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyjął, że decyzja Rektora z (...) grudnia 2014 r. Nr (...) miała charakter decyzji administracyjnej, a więc aktu wyłączonego spod nadzoru sprawowanego przez właściwego ministra (tu: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego). Stosownie do treści art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji, "Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego stwierdza nieważność: 1) uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora uczelni, z wyłączeniem decyzji administracyjnej - w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni, (...) - nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania uchwały lub decyzji". Z powyższego przepisu wynika, po pierwsze, że nie wszystkie rozstrzygnięcia rektora będące decyzjami mają charakter decyzji administracyjnych, a więc podejmowanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Jak już wskazano, samo określenie danego rozstrzygnięcia mianem "decyzji", bez przesądzenia charakteru prawnego tego aktu, nie pozwala na przyjęcie, iż jest on decyzją administracyjną. Po drugie, tylko decyzje administracyjne wyłączone zostały spod nadzoru ministra prowadzonego w trybie art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że decyzja Rektora z (...) grudnia 2014 r. Nr (...) miała charakter rozstrzygnięcia zarządczego, a więc decyzji o charakterze wyłącznie wewnętrznym. O takiej kwalifikacji świadczy fakt, iż decyzja w przedmiocie zawieszenia w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego podejmowana jest na podstawie art. 147 p.s.w. Warunkiem jej podjęcia jest m.in. wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego albo wyjaśniającego. Kompetencja rektora do zawieszenia nauczyciela akademickiego jest zatem ściśle związana z toczącym się postępowaniem dyscyplinarnym, karnym lub wyjaśniającym. Wskazany związek przejawia się także w tym, że art. 147 p.s.w. został umiejscowiony w rozdziale 4 "Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich". Wykładnia systemowa przemawia zatem za uznaniem, iż decyzja rektora jest podejmowana w sprawie dyscyplinarnej, a nie administracyjnej. Jej istotą jest unormowanie sytuacji prawnej nauczyciela akademickiego na czas i w związku z prowadzonym postępowaniem dyscyplinarnym. Ponadto zgodnie z art. 150 p.s.w. "Do postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749), z wyłączeniem art. 82".

Reasumując, decyzja podejmowana na podstawie art. 147 p.s.w. ma charakter rozstrzygnięcia zarządczego, związanego wprost z prowadzonym postępowaniem dyscyplinarnym nauczyciela akademickiego. Co za tym idzie, brak jest przymiotu sprawy z zakresu administracji publicznej, pozwalającego zakwalifikować wspomniane rozstrzygnięcie jako decyzję administracyjną. Organy uczelni podejmują różnego typu rozstrzygnięcia indywidualne, w tym o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Trafnie autorka skargi kasacyjnej wywodzi, że z faktu, że Rektorowi pozostawia się luz decyzyjny i jest to sprawa indywidualna nie można wywodzić, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zawieszenia w pełnieniu obowiązków stanowi decyzję administracyjną, zwłaszcza że zawieszenie w pełnieniu obowiązków może mieć konsekwencje w zakresie wynagradzania tj. obniżenia wynagrodzenia zasadniczego (art. 148 ust. 1 ustawy). Załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej następuje wtedy, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych wynika, że załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej. O załatwieniu sprawy w drodze decyzji stanowią zatem przepisy prawa materialnego i tylko w sytuacji gdy przepisy te przewidują, że sprawa winna być załatwiona w drodze decyzji, organ administracji jest uprawniony załatwić sprawę w tej formie prawnej. Zatem przesądzenie o administracyjnym charakterze sprawy wymaga nie tylko ustalenia, iż dana sprawa ma charakter indywidualny, ale także iż jej przedmiot podlega załatwienia w trybie określonym w KPA Kodeks postępowania administracyjnego nie normuje bowiem postępowań prowadzonych na podstawie innych ustaw, zaś wykładnia systemowa oraz treść art. 150 p.s.w. prowadzą do wniosku o dyscyplinarnym charakterze rozstrzygnięcia Rektora.

Wykładnię tę potwierdza analiza poglądów doktryny, w której wskazuje się, że "zawieszenie nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków zawodowych jest tymczasowym środkiem o charakterze zapobiegawczym (...) Środek ten stosowany jest fakultatywnie przez rektora w drodze aktu decyzyjnego o charakterze konstytutywnym wewnętrznie obowiązującym, niebędącego stricte decyzją administracyjną" (D. Mucha (w:) Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el. 2017, art. 147.). Autor ten podkreśla, że decyzja rektora o zawieszeniu w czynnościach zawodowych nauczyciela akademickiego może zostać uchylona w trybie art. 36 ust. 1 p.s.w. przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, jako tzw. decyzja władzy uczelni, a więc nie ma ona charakteru decyzji administracyjnej. Także w ocenie H. Izdebskiego i J. M. Zielińskiego Rektor podejmując rozstrzygnięcie w przedmiocie

zawieszenia nauczyciela akademickiego wydaje decyzję zarządczą, a nie administracyjną - H. Izdebski, J. M. Zieliński (w:) H. Izdebski, J. M. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2015, art. 147, pkt 1. P. Wajda i A. Wiktorowska z kolei przyjmują, że "Zawieszenie fakultatywne nauczyciela jest jednostronnym aktem władzy zwierzchniej rektora nad nauczycielem akademickim. Uprawnienie rektora z art. 147 ust. 1 jest postępowaniem w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczyciela akademickiego" (P. Wajda, A. Wiktorowska (w:) Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, art. 147, pkt 3). Podobnie zdaniem E. Ury owo uprawnienie rektora jest "postępowaniem w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczyciela akademickiego" (E. Ura (w:) Akademickie prawo pracy. Komentarz do art. 107-158 oraz 196-201a i 226 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, red. K. W. Baran, Warszawa 2015, art. 147, pkt 3).

Naczelny Sąd Administracyjny podziela ww. poglądy doktryny, mając na uwadze argumentację przedstawioną powyżej. W konsekwencji nie sposób uznać, aby decyzja podejmowana na podstawie art. 147 p.s.w. miała charakter decyzji administracyjnej. Mając powyższe na uwadze, błędna jest ocena prawna wyrażona w zaskarżonym wyroku, iż decyzja Rektora zawieszająca A. Z. w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, a w konsekwencji w pełnieniu funkcji Dziekana Wydziału (...) Akademii (...) w W., miała charakter decyzji administracyjnej, wyłączonej spod zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w.

Powyższe ustalenie przesądza o trafności zarzutu pierwszego skargi kasacyjnej, w przedmiocie naruszenia art. 153 PostAdmU

Błędne ustalenie charakteru decyzji Rektora przesądza o naruszeniu przez Sąd także art. 147 ust. 1 p.s.w., albowiem rozstrzygnięcie tam wskazane nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Powyższe naruszenie doprowadziło Sąd pierwszej instancji również do naruszenia art. 36 ust. 1 p.s.w. przez niepoddanie analizie ewentualnego przekroczenia terminu wskazanego w tym przepisie oraz skutków takiego stanu rzeczy. WSA w Warszawie winien był określić, czy Minister przekroczył wskazany w tym przepisie termin 2-miesięczny i czy termin ten ma charakter materialnoprawny. Z uwagi na powyższe ustalenie Naczelny Sąd Administracyjny uznał za przedwczesne rozpoznanie pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej. Analiza legalności działania organu w zakresie gromadzenia i oceny materiału dowodowego wymaga w pierwszej kolejności ustalenia przez sąd administracyjny prawidłowej podstawy prawnej oraz trybu działania organu administracji. Rozpoznanie zarzutów dotyczących naruszenia 147 ust. 1 p.s.w oraz art. 7, 77, 80 i 107 KPA doprowadziłoby do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, w szczególności biorąc pod uwagę niewypowiedzenie się przez Sąd pierwszej instancji w kwestii zachowania przez Ministra terminu określonego w art. 36 ust. 1 p.s.w. i ewentualnych skutków uchybienia temu terminowi.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 PostAdmU uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd pierwszej instancji przyjmie, iż decyzja Rektora Akademii (...) w W. z (...) grudnia 2014 r. Nr (...), nie miała charakteru decyzji administracyjnej, co za tym idzie podlegała ona kognicji organu nadzoru na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 p.s.w. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w szczególności podda ocenie, czy Minister uprawniony był do wydania przedmiotowej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji Rektora, mając na uwadze termin określony w art. 36 ust. 1 p.s.w.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wniosek Rektora Akademii (...) w W. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego jako pozbawiony podstaw prawnych. Przepis art. 203 pkt 1 PostAdmU nie przewiduje zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącego w sytuacji, w której Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnia skargę kasacyjną skarżącego i uchyla wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.