Zawieszenie w prawach studenta jako wymagające wydania decyzji administracyjnej

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 18 lutego 2025 r.
III OSK 1731/23

Teza

Zawieszenie w prawach studenta na podstawie art. 312 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi formę władczej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, której adresatem jest jednostka. Tego rodzaju akt powinien zatem przybrać formę decyzji administracyjnej.

Skład sądu

Ewa Kwiecińska (przewodniczący)
Mariusz Kotulski
Przemysław Szustakiewicz (sprawozdawca)

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 18 lutego 2025 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rektora (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Po 64/23 w sprawie ze skargi P.C. na decyzję Rektora (...) z dnia 28 listopada 2022 r. Nr BOPS.424.7.2022(5) w przedmiocie zawieszenia w prawach studenta 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od Rektora (...) na rzecz P.C. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Po 64/23, po rozpoznaniu sprawy ze skargi P.C., stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Rektora (...) z dnia 28 listopada 2022 r. Nr BOPS.424.7.2022 (5) w części dotyczącej zawieszenia z dniem 17 listopada 2022 r. P.C. studenta Uniwersytetu (...), 6 rok programu 6MD, w prawach studenta do czasu wydania prawomocnego orzeczenia przez komisję dyscyplinarną z powodu uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa oraz zasądził zwrot kosztów postępowania. W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny:

Dyrektor Centrum(...) decyzją z 17 listopada 2022 r. Nr (...), działając na podstawie art. 312 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2018 r. poz. 1668), zawiesił P.C., z dniem 17 listopada 2022 r. w prawach studenta VI-go roku kierunku medycyny w języku angielskim w Centrum Nauczania (...), w roku akademickim 2022/2023, z powodu uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa. Zawieszenie utrzymane jest w mocy do momentu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną.

Od powyższego rozstrzygnięcia student wniósł odwołanie.

Rektor (...), decyzją z dnia 28 listopada 2022 r. Nr BOPS.424.7.2022 (5), działając na podstawie art. 312 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm. dalej "p.s.w.n.") zawiesił z dniem 17 listopada 2022 r. P.C. - studenta Uniwersytetu (...), 6 roku programu 6 MD, w prawach studenta do czasu wydania prawomocnego orzeczenia przez komisję dyscyplinarną z powodu uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa i jednocześnie uchylił decyzję wydaną przez Dyrektor Centrum (...).

Motywując rozstrzygnięcie Rektor wskazał, że w dniu 26 października 2022 r. nastąpiło zatrzymanie studenta pod zarzutem popełnienia czynu z art. 202 § 3 i 4a KK O zdarzeniu tym Uczelnia powiadomiona została pismem Naczelnika (...) Wydziału Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości z dnia 26 października 2022 r.. Pismem z dnia 15 listopada 2022 r. Prokuratura Okręgowa (...) Wydział Śledczy poinformowała Uczelnię o wszczęciu śledztwa w tej sprawie i przed-

stawieniu studentowi zarzutu popełnienia przestępstwa. Zgodnie z postanowieniami art. 312 ust. 5 p.s.w.n. "w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną." W ocenie Rektora, wszczęcie śledztwa i postawienie studentowi zarzutu popełnienia przestępstwa niewątpliwie uzasadnia podejrzenie popełnienia przestępstwa. W dniu 17 listopada 2022 r. Rektor wydał Rzecznikowi dyscyplinarnemu polecenie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Powyższe okoliczności oraz rodzaj zarzucanego przestępstwa w pełni uzasadniają zawieszenie w prawach studenta. Odnosząc się do jednego z zarzutów Rektor wskazał, że p.s.w.n. enumeratywnie wskazuje sprawy, w których postępowanie w uczelni prowadzone jest w oparciu o postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego. Zawieszenie w prawach studenta, przewidziane art. 312 ust. 5 p.s.w.n. nie znalazło się w tej grupie. Końcowo Rektor, podzielając szereg zastrzeżeń podniesionych w odwołaniu od decyzji wydanej przez Dyrektor Centrum (...), uznał, że koniecznym było jej uchylenie.

Z powyższą decyzją nie zgodził się student, który wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, a ewentualnie oddalenie.

W piśmie procesowym z dnia 1 marca 2023 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę i wskazał, że wbrew zarzutom organu, w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, jest ona dopuszczalna.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259, dalej "PostAdmU"), uznał, że zaskarżony akt podlega kognicji sądu administracyjnego. W orzecznictwie prezentowane jest bowiem stanowisko, że zawieszenie w prawach studenta nie stanowi aktu wewnątrzzakładowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1383/15). Na tle uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.), która zawierała tożsamą regulację co do zawieszenia studenta (por. art. 214 ust. 5 p.s.w. z art. 312 ust. 5 p.s.w.n.) wyrażone zostało stanowisko, że sprawa zawieszenia studenta w prawach studenta na podstawie art. 214 ust. 5 p.s.w. należy do kategorii indywidualnych spraw studentów, o których mowa w art. 207 ust. 1 tej ustawy, a więc znajduje do niej zastosowanie procedura art. 127 § 3 KPA, a po jej wyczerpaniu sprawa na skutek skargi studenta może być rozpoznana przez sąd administracyjny (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. III SA/Lu 104/13, wyrok WSA w Gliwicach z 2 marca 2017 r. sygn. IV SA/Gl 667/16, wyrok NSA z 27 listopada 2013 r. sygn. I OSK 1774/13). WSA w Poznaniu powyższe stanowisko podzielił, wobec czego uznał, że wniosek organu o odrzucenie skargi z uwagi na jej niedopuszczalność nie zasługiwał na uwzględnienie.

Zdaniem WSA w Poznaniu, w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zawarte są przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów (zob. art. 308 p.s.w.n.). Instytucję zawieszenia studenta w prawach studenta uregulowano w art. 312 ust. 5 p.s.w.n., zgodnie z którym w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Zawieszenie studenta w jego prawach jest elementem postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, o czym świadczy m.in. sama treść przepisu art. 312 ust. 5 p.s.w.n., ponieważ istnieje ścisły związek między podejrzeniem popełnienia przestępstwa a zawieszeniem studenta w prawach studenta oraz wszczęciem postępowania wyjaśniającego i ewentualnie później dyscyplinarnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 104/13). Kara zawieszenia w prawach studenta polega na czasowym pozbawieniu studenta możliwości wykonywania praw składających się na status studenta do czasu orzeczenia przez komisję dyscyplinarną, tj. po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego na zasadach określonych w p.s.w.n. (art. 314 - 318 p.s.w.n.). Instytucja zawieszenia w prawach studenta przyjmuje charakter środka zapobiegawczego, a więc nie służy ocenie czy student dopuścił się zarzucanych mu czynów. Jednak jedynie ich uzasadnione podejrzenie umożliwia organowi zastosowanie środka w postaci czasowego uniemożliwienia wykonywania praw i obowiązków studenta takich jak np. udział w zajęciach dydaktycznych, korzystanie z akademika czy ograniczenie bądź wstrzymanie pomocy stypendialnej.

W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organu, że okoliczność w postaci zatrzymania skarżącego przez Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, z uwagi na podejrzenie popełnienia czynu z art. 202 § 3 i 4a KK, uzasadniały, co do zasady, wdrożenie procedury zawieszenia studenta. Jednak sposób, w jaki organ tego dokonał (na co słusznie zwracał uwagę skarżący) obarczony był błędami, których nie sposób pominąć w postępowaniu.

WSA w Poznaniu podniósł, że zaskarżona decyzja Rektora była obarczona wadą kwalifikowaną, co powodowało jej nieważność. Zgodnie z art. 312 ust. 5 p.s.w.n. organem właściwym do orzekania w przedmiocie zawieszenia studenta jest rektor. Zgodnie z art. 23 ust. 4 p.s.w.n. od decyzji administracyjnych wydawanych przez rektora służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z akt sprawy wynika, iż "rozstrzygnięcie I instancji" wydane zostało przez Dyrektor Centrum (...).

Wprawdzie przy podpisie wskazano, że Dyrektor Centrum (...) działa z upoważnienia Rektora, jednakże ze stanowiska Rektora zawartego w decyzji z dnia 28 listopada 2022 r., jak i odpowiedzi na skargę wynika, że Dyrektor Centrum nie posiada kompetencji do wydawania decyzji w przedmiocie zawieszenia studenta. Do akt administracyjnych nie dołączono również żadnego dokumentu, który obrazowałby takie kompetencje. W tym zakresie rozstrzygnięcie Rektora o wyeliminowaniu z obrotu decyzji z dnia 17 listopada 2022 r. jest zatem słuszne. W tej jednak sytuacji decyzja Rektora z dnia 28 listopada 2022 r. stanowi w sprawie decyzję pierwszej instancji. Studentowi przysługiwał wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten organ lub możliwość skierowania skargi do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 PostAdmU), o czym strona nie została pouczona i przez to pozbawiono ją możliwości wyboru środka zaskarżenia. Rektor w uzasadnieniu decyzji podał m.in.: "nie wdając się w szczegóły, ale podzielając szereg zastrzeżeń podniesionych w odwołaniu od decyzji nr (...) (...)". Treść tego zapisu sugeruje, że Rektor, działając jako organ II instancji, rozpoznał odwołanie od decyzji, która wydana została przez nieuprawnioną osobę. Pomijając lakoniczność przytoczonego stwierdzenia, Sąd zauważył, że w rozstrzygnięciu z dnia 17 listopada 2022 r. strona została pouczona o możliwości wniesienia odwołania do Rektora, co błędnie wskazywało taki tryb skarżenia decyzji (jak i właściwość różnych organów w sprawie). Wymaga podkreślenia, że "decyzja I instancji", zawierała także szereg innych wad jak powołanie się na podstawę prawną z nieobowiązującej już ustawy, lakonicznie sporządzone uzasadnienie zarówno w części faktycznej, jak i prawnej. Decyzja Rektora, mimo bardziej rozbudowanego uzasadnienia, okazała się również wadliwa, także z tego powodu, że zawieszono skarżącego w prawach studenta z mocą wsteczną, co jest niedopuszczalne. WSA w Poznaniu zwrócił uwagę, że "decyzja I instancji" doręczona była studentowi prawdopodobnie pocztą elektroniczną, a później przesyłką pocztową za potwierdzeniem odbioru, a strona "odwołanie" wniosła z tego względu dwa razy. W dodatku żadne z pism nie było podpisane i stanowi jedynie wydruk komputerowy, co również zostało zignorowane przez organ.

Reasumując Sąd pierwszej instancji podkreślił, że postępowanie w sprawie, która dla studenta ma daleko idące skutki w postaci uniemożliwienia mu uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych, czy pozbawienia go możliwości zamieszkiwania w akademiku przeprowadzono z rażącą niedbałością. Organ ma obowiązek wydawania takich rozstrzygnięć, które są zgodne z prawem, zarówno co do procedury, formy jak i właściwości organu. Rozstrzygnięcia te powinny być wydane na podstawie obowiązujących przepisów prawa, zawierać uzasadnienie, które pozwoli stronie zapoznać się z motywami, jakimi kierował się organ oraz prawidłowe pouczenie, co do możliwości zaskarżenia. Ponadto organ powinien dbać o właściwe doręczanie rozstrzygnięć stronie, co ma wpływ na weryfikację terminu do wniesienia środka zaskarżenia, jak i stwierdzenia ostateczności decyzji. Wszystkie te obowiązki w niniejszej sprawie zostały rażąco zaniedbane.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok wywiódł Rektor (...), zaskarżając go w całości i wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonego wyroku, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wg norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1. art. 312 ust. 5 p.s.w.n. w zw. z art. 174 pkt 1 PostAdmU poprzez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że decyzja nim przewidziana jest decyzją administracyjną i w konsekwencji bezpodstawne przyjęcie, że zawiera ona wady formalne (w tym w zakresie doręczeń, pouczeń o możliwości wnioskowania o ponowne rozpoznanie sprawy, albo wniesienia skargi do sądu administracyjnego) i podlega kontroli sądów administracyjnych;

2. art. 3 § 2 pkt 1) i 4) PostAdmU w zw. z art. 174 pkt 1 PostAdmU poprzez jego błędną wykładnię i w efekcie niewłaściwe zastosowanie, poprzez objęcie kognicją sądu orzeczenia organu szkoły wyższej wyłączonego spod kontroli sądów administracyjnych i w efekcie zaniechanie odrzucenia skargi, a z uwagi na niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych odnośnie kwalifikowania przepisów ustrojowych, z ostrożności procesowej stawiam w tym zakresie zarzut naruszenia:

art. 3 § 2 pkt 1) i 4) PostAdmU w zw. z art. 174 pkt 2 PostAdmU poprzez jego błędną wykładnię i w efekcie niewłaściwe zastosowanie, poprzez objęcie kognicją sądu orzeczenia organu szkoły wyższej wyłączonego spod kontroli sądów administracyjnych i w efekcie zaniechanie odrzucenia skargi,

3. art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 PostAdmU w zw. z art. 174 pkt 2 PostAdmU poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie odrzucenia skargi jako wniesionej w sprawie nienależącej do właściwości sądu administracyjnego, na skutek błędnego ustalenia, iż kwestionowana w niniejszym postępowaniu decyzja Rektora jest decyzją administracyjną;

4. art. 23 ust. 4 p.s.w.n. w zw. art. 174 pkt 1 PostAdmU poprzez błędną jego wykładnię i bezpodstawne zastosowanie na skutek przyjęcia, że dotyczy on każdej (nie tylko administracyjnej) decyzji organu szkoły wyższej, w tym podjętej w trybie przewidzianym w art. 312 ust. 5 p.s.w.n. i bezzasadne zarzucenie zaskarżonej decyzji rażącego naruszenia prawa z tytułu niezastosowania tego wymogu, a z uwagi na niejednolite stanowisko orzecznictwa i doktryny odnośnie kwalifikowania tego rodzaju przepisu, z ostrożności procesowej, stawiam w tym zakresie zarzut naruszenia

art. 23 ust. 4 p.s.w.n. w zw. z art. 174 pkt 2 PostAdmU poprzez błędną jego wykładnię i bezpodstawne zastosowanie na skutek przyjęcia, że dotyczy on każdej (nie tylko administracyjnej) decyzji organu szkoły wyższej, w tym podjętej w trybie przewidzianym w art. 312 ust. 5 p.s.w.n. i bezzasadne zarzucenie Rektorowi rażącego naruszenia prawa z tytułu niezastosowania tego wymogu, i w konsekwencji nieuprawnione stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z tej przyczyny;

5. art. 156 § 1 pkt 1 i 2 KPA w zw. z art. 174 pkt 1 PostAdmU przez bezpodstawne ich zastosowanie na skutek uznania, że zachodzą przesłanki określone w art. 156 § 1 i 2 KPA, skutkujące bezpodstawnym stwierdzeniem przez Sąd nieważności decyzji organu;

6. art. 151 PostAdmU w zw. z art. 174 pkt 2 PostAdmU poprzez jego niezastosowanie i nieoddalenie skargi w całości jako bezzasadnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej oraz zasądzenie kosztów postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 PostAdmU). Naczelny Sąd Administracyjny jako Sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania, która nie miała miejsca w niniejszej sprawie.

Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w skardze kasacyjnej. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną Sąd uchybił, uzasadnienia ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, ponieważ podniesione w niej zarzuty nie są trafne.

Ponieważ skarga kasacyjna zawiera zarzuty zarówno naruszenia prawa materialnego jak i przepisów postępowania w pierwszej kolejności należałoby się odnieść do zarzutów określonych w art. 174 pkt 2 PostAdmU, gdyż dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny, powoduje, iż możliwa jest jego subsumcja pod odpowiednią normę prawną. W rozpoznawanej sprawie jednak, mając na uwadze podniesione zarzuty, Naczelny Sąd Administracyjny dokona łącznie oceny zaskarżonego wyroku, odnosząc się do istoty postępowania kontrolowanego przez Sąd pierwszej instancji. Skarżący kasacyjnie w istocie zarzucił WSA w Poznaniu, że ten bezpodstawnie przyjął, że decyzja rektora wydana na podstawie art. 312 ust. 5 p.s.w.n. jest decyzją administracyjną, choć nie jest ona decyzją, o której mowa w art. 104 KPA, lecz aktem administracyjnym niepodlegającym kognicji sądów administracyjnych.

Na wstępie należy przypomnieć, że art. 312 ust. 5 p.w.s.n. określa, iż: "W przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną". Jak wynika z przytoczonego przepisu wskazana w nim instytucja zawieszenia studenta w prawach może zostać przez rektora wykorzystana w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa. Jednocześnie rektor wraz z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta. Przyjąć należy zatem, iż pomiędzy podejrzeniem popełnienia przestępstwa a zawieszeniem studenta w prawach studenta oraz wszczęciem postępowania wyjaśniającego i ewentualnie później procedury dyscyplinarnej, musi zachodzić ścisły związek. Należy zwrócić uwagę, iż z faktu umieszczenia wskazanej regulacji w rozdziale dotyczącym odpowiedzialności studenta, wnioskować należy, że zawieszenie studenta w jego prawach przez rektora jest elementem postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscypliny studentów, choć sama ta decyzja nie jest wydawana w ramach postępowania dyscyplinarnego ani w ramach postępowania wyjaśniającego.

Istotnie ma rację skarżący kasacyjnie, że w przepisach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce regulujących dopuszczalność wydania przez rektora rozstrzygnięcia dotyczącego zawieszenia studenta w prawach, nie wskazano formy prawnej, w jakiej to rozstrzygnięcie winno nastąpić. Niemniej należy przyjąć iż skoro organ administracyjny został upoważniony do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki bez wyraźnego wskazania formy prawnej działania organu, to należy wówczas kierować się domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej.

W tym miejscu należy wskazać, że decyzja administracyjna posiada cztery cechy: 1) jest to akt indywidualny skierowany do konkretnego jednoznacznie określonego podmiotu; 2) jest to akt zewnętrzny skierowany do podmiotu nie będą-

cego organem administracji publicznej; 3) rozstrzyga w sposób władczy o prawach lub obowiązkach takiego podmiotu; 4) jest oparty na przepisach administracyjnego prawa materialnego powszechnie obowiązującego.

Niewątpliwie zaskarżony akt posada takie cechy. Zaskarżona decyzja jest skierowana do konkretnego studenta, stanowi ona władczy, jednostronny przejaw woli Rektora oraz znajduje oparcie w przepisach powszechnie obwiązującego prawa administracyjnego, tj. art. 312 ust. 5 p.s.w.n. Nadto niewątpliwie rozstrzyga o prawach studenta, ponieważ, jak słusznie podniesiono w zaskarżonym wyroku, zawieszenie studenta w jego prawach powoduje, że nie ma on prawa do uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych, zdawaniu egzaminów czy też korzystania z miejsca w akademiku.

W tym zakresie należy również podkreślić, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz w literaturze przyjmuje się, iż wówczas gdy ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, nie wskazał natomiast wyraźnie formy prawnej działania organu, należy kierować się tzw. domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej, co wynika już z wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. sygn. akt SA/Wr 430/84, w którym NSA przyjął, że "w przypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej". (...) Również w wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 746/06 podkreślono, że w przypadku gdy norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, formą tego działania powinna być decyzja administracyjna, co wynika z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, z którą należy wiązać prawo do procesu i prawo do sądu. Zasada prawa do procesu bowiem ma podstawowe znaczenie dla interpretacji przepisów prawa materialnego w kierunku załatwienia spraw jednostki w formie decyzji, gdy przepis prawa materialnego nie przewiduje innej formy załatwienia sprawy (do tak rozumianej zasady prawa do procesu administracyjnego NSA nawiązał również w wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r. sygn. akt 2013/11). Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12 wskazał, że domniemanie rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej jest konsekwencją zasady prawa do procesu administracyjnego, "nie dość, iż prawo do procesu ma podstawowe znaczenie dla interpretacji przepisów prawa materialnego (...) w kierunku przyjęcia zasady załatwiania spraw jednostki w formie decyzji administracyjnej, gdy przepis prawa materialnego nie przewiduje expressis verbis innej formy załatwienia sprawy, to również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreśla, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności uregulowania prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, to jest prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r. sygn. akt K 53/05). W konsekwencji - jak podkreślił NSA - w demokratycznym państwie prawnym nie można dopuścić do sytuacji, w której wnioski jednostek, mające znaczenie dla realizacji ich praw, byłyby rozpatrywane poza procedurą. Jednostka powinna mieć gwarancję rozpoznania jej wniosku w formie decyzji wydawanej w odpowiedniej procedurze, która następnie podlega kontroli (B. Adamiak: Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas: System prawa administracyjnego, t. 9: Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010, s. 94)". Z zasady demokratycznego państwa prawnego więc należy wywieść, że gdy ustawodawca lub prawodawca nie wypowiedział się jednoznacznie co do formy działania organu administracji publicznej, a skutek tego działania ma znaczenie dla realizacji praw jednostki, to należy przyjmować, iż załatwienie sprawy następuje w formie decyzji administracyjnej.

W konsekwencji powyższego należy przyjąć, że zawieszenie w prawach studenta na podstawie art. 312 ust. 5 p.s.w.n. stanowi formę władczej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, której adresatem jest jednostka.

W świetle przedstawionych argumentów tego rodzaju akt, jak słusznie zauważył WSA w Poznaniu - powinien przybrać formę decyzji administracyjnej.

Skoro zatem zaskarżony akt Rektora z dnia 28 listopada 2022 r. jest decyzją administracyjną, to WSA w Poznaniu prawidłowo uznał, że jest on dotknięty wadą nieważności, ponieważ nie zawiera prawidłowego pouczenia strony o środkach zaskarżenia, jest lakoniczna, a nadto w zasadzie nie wiadomo, czy została prawidłowo doręczona. Nagromadzenie wad zaskarżonej decyzji powoduje, że należy uznać, że została ona wydana, z rażącym naruszeniem prawa.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 PostAdmU, orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na mocy art. 204 pkt 1 w zw. z art. 205 § 2 PostAdmU