A. Ziółkowska, Zaskarżalność rozstrzygnięć rektora o zawieszeniu studenta w prawach, Ius Novum 2022, nr 2, s. 152–169

Zaskarżalność rozstrzygnięć rektora o zawieszeniu studenta w prawach

dr hab. Agnieszka Ziółkowska

Wstęp

Prawo do zaskarżania, wywodzące się z art. 78 Konstytucji RP i pozostające w związku z art. 176 Konstytucji RP, wykazuje istotny związek z zaskarżalnością rozumianą jako dopuszczalność żądania przez legitymowany podmiot kontroli rozstrzygnięć. Przy czym w zależności od przyjętego modelu kontroli instancyjnej, w razie stwierdzenia nieprawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia następują: jego uchylenie, zmiana lub wydanie w jego miejsce nowego. Prawo to stanowi możliwość procesową, z której może, lecz nie musi skorzystać strona lub inny legitymowany podmiot, co pozostaje aktualne także w odniesieniu do zaskarżalności rozstrzygnięć rektora w sprawie zawieszenia studenta w jego prawach.

Rektor uczelni jest organem administracji publicznej, ale nie w ujęciu ustrojowym[1], lecz w ujęciu funkcjonalnym (organ administrujący). Pełni funkcję organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA w sytuacjach, w których z mocy prawa jest powołany do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej[2]. Pogląd ten pozostaje w zgodności z autonomią szkół wyższych i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że: „Nie jest zatem możliwe, w świetle konstytucji, nadanie organom publicznej szkoły wyższej – w sprawach dotyczących istoty działania tej szkoły – charakteru organów władzy publicznej, w tym organów administracji państwowej. (...) Konstytucja zakłada bowiem, iż państwowe szkoły wyższe realizują cel publiczny, o którym mowa w art. 70 konstytucji (...). Analogia do stosunków administracyjno-prawnych nie może prowadzić do uczynienia wprost z rektora, lub innego organu uczelni – organu administracji państwowej”[3].

Zadania rektora zostały w sposób nieenumeratywny określone w przepisie art. 23 PrSzkolWyżN. Zgodnie z treścią tego przepisu do zadań rektora należą sprawy dotyczące uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni. W konsekwencji należy przyjąć, że jest monokratycznym organem uczelni, który pozostaje organem właściwym do rozstrzygania określonych w ustawie spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej w ramach swoich kompetencji[4], do których należy także sprawa zawieszenia studenta w jego prawach. Studenci bowiem stanowią najliczniejszą grupę destynatariuszy uczelni, wobec których rektor może wykorzystywać przysługujące mu władztwo administracyjne, w tym może stosować środek w postaci zawieszenia studenta w prawach. Kompetencje te przysługują mu tak przed postępowaniem wyjaśniającym w procedurze dyscyplinarnej prowadzonej wobec studenta, jak i w związku z toczącym się postępowaniem dyscyplinarnym. Legitymacja do zastosowania przez rektora tego środka została określona w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r.[5] w dziale VII rozdziale drugim w dwóch przepisach: w art. 312 ust. 5 PrSzkolWyżN oraz art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN.

Punktem wyjścia dla analizy tytułowej problematyki jest kwestia rozważenia w pierwszym rzędzie rodzajów oraz skutków zawieszenia studenta, i kolejno – formy prawnej zawieszenia studenta w prawach, a dopiero wtórnie, w następstwie poczynionych ustaleń, problemu kontroli instancyjnej oraz sprawowanej przez sądy administracyjne w odniesieniu do przedmiotowych rozstrzygnięć rektora. Katalog przysługujących studentowi środków zaskarżenia w stosunku do rozstrzygnięcia rektora w sprawie zawieszenia go w prawach determinowany jest przede wszystkim jego formą prawną. Przy

[1] Wyrok NSA z dnia 10 września 2013 r., I OSK 1377/13, Legalis nr 1924820; M. Kopacz, *Pozycja procesowa rektora uczelni publicznej w indywidualnych sprawach studenckich*, „Zeszyty Naukowe Sądów Administracyjnych” 2011, z. 1, s. 30.

[2] Zob. L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, w: J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 124.

[3] Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7 poz. 258.

[4] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., III SA/Łd 430/20, Legalis nr 2509041.

[5] Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 478 ze zm.

czym już *in principio* wymaga podkreślenia, że ustawodawca nie wskazał *expressis verbis*, że jest to decyzja administracyjna, co istotnie wpływa na pozycję procesową studenta i jego prawa procesowe.

1.Zawieszenie studenta w prawach przez rektora

1.1.Zawieszenie studenta w prawach przed postępowaniem wyjaśniającym

Instytucja zawieszenia studenta w prawach może zostać wykorzystana przez rektora w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa[6]. Jednocześnie rektor wraz z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta (art. 312 ust. 5 PrSzkolWyżN). Istnieje zatem ścisły związek między podejrzeniem (uzasadnionym) popełnienia przestępstwa a zawieszeniem studenta w prawach studenta oraz wszczęciem w pierwszej kolejności postępowania wyjaśniającego i potencjalnie później procedury dyscyplinarnej. *Ratio legis* wykorzystania tej instytucji przez rektora może być podyktowane potrzebą „zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w uczelni i wymaga tego jej dobre imię"[7]. Umiejscowienie tej regulacji w rozdziale traktującym o odpowiedzialności studenta wskazuje, że zawieszenie studenta w jego prawach przez rektora jest elementem postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, choć decyzja taka nie jest wydawana w ramach postępowania dyscyplinarnego ani w ramach poprzedzającego go postępowania wyjaśniającego. W konsekwencji należy przyjąć, iż w tych sprawach nie znajduje zastosowania KPK. Zastosowanie tego instrumentu przez rektora traktowane jest jako środek zapobiegawczy, a nie surogat kary dyscyplinarnej.

W praktyce pojawiają się problemy interpretacyjne w odniesieniu do użytego przez ustawodawcę zwrotu „jednocześnie" jako momentu wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia przez rektora. Zastosowanie wykładni językowej może prowadzić do wniosku, że zawieszenie studenta w prawach następuje w koegzystencji z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Niemniej w orzecznictwie sądowym[8] podkreśla się, że termin ten wyznacza najwcześniejszy moment zawieszenia studenta w prawach w tym trybie, czyli innymi słowy, może nastąpić bez uprzedniego polecenia wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W rezultacie oznacza, że zastosowanie tego środka będzie możliwe także w toku postępowania wyjaśniającego oraz dyscyplinarnego[9].

Okres zawieszenia studenta w prawach w tym przypadku nie został przez ustawodawcę określony w sposób ścisły. Z dyspozycji art. 312 ust. 5 PrSzkolWyżN *in fine* wynika, że maksymalny czas zawieszenia trwa do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Wykorzystanie przez rektora przyznanego uprawnienia może być zasadne zwłaszcza wtedy, gdy prawdopodobne jest orzeczenie przez komisję dyscyplinarną kary najsurowszej w postaci wydalenia studenta z uczelni.

Ponadto ustawodawca – w przeciwieństwie do kary dyscyplinarnej określonej w art. 308 pkt 4 PrSzkolWyżN – nie wskazuje, że zawieszenie następuje w określonych prawach, lecz *generali*, we wszystkich prawach. Podkreślenia wymaga jednak, że student zawieszony w prawach nie traci statusu studenta[10], ale – niemożność korzystania z uprawnień wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego łączącego go z uczelnią. W szczególności zawieszony student może nadal korzystać z ulgi komunikacyjnej (w tym w niektórych liniach lotniczych dla studentów posiadających kartę ESN – Erasmus *Student* Network), ze zniżki na zakup biletów do obiektów kultury, kin, parków wodnych, na imprezy sportowe, ulg i zniżek w księgarniach, restauracjach, a nawet w niektórych bankach oferujących konta studenckie i specjalne karty kredytowe, o ile posiada ważną legitymację studencką.

1.2.Zawieszenie studenta w prawach w toku postępowania dyscyplinarnego

---

[6] Przy czym nie jest to jedynie czyn, o którym mowa w art. 287 ust. 1 pkt 1–5 PrSzkolWyżN. Na temat obowiązku zgłoszenia przez rektora popełnienia przestępstwa plagiatu przez studenta zob. J. Kajfasz, *Rektor jako osoba zobowiązana do zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia plagiatu (rozważania na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów*), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2018, z. 2, s. 121–131. O relacji przestępstwa do deliktu dyscyplinarnego popełnionych przez studenta pisze np. T. Sroka, *Przestępstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2011, z. 1, s. 137–147.

[7] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 grudnia 2019 r., III SA/Lu 498/19, Legalis.

[8] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 104/13, Legalis, zob. też: R. Giętkowski, *Zawieszenie studenta w prawach*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2015, nr 2, s. 9–11.

[9] P. Wojciechowski, w: J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 877.

[10] R. Giętkowski, *Zawieszenie studenta...*, op. cit., s. 13.

Rektor kompetencję do zawieszenia studenta w prawach może wykorzystać także w przypadku uporczywego nieusprawiedliwionego niestawiania się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów w postępowaniu wyjaśniającym lub na posiedzenie komisji dyscyplinarnej mimo prawidłowego zawiadomienia (art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN). Istotą tego środka jest zapewnienie obecności studenta w postępowaniu wyjaśniającym lub na posiedzeniu komisji. Ustawodawca unormował zatem instytucję środka zapobiegawczego w trakcie toczącego postępowania dyscyplinarnego się wobec studenta. Możliwość zawieszenia studenta w prawach w trybie art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN może zostać potraktowana bowiem jak środek przymuszający obecność studenta w wypadku powtarzającej się, uporczywej nieobecności. Podkreślenia przy tym wymaga, że adresatem decyzji rektora wydanej na podstawie wzmiankowanego przepisu może być każdy student, także student powołany do pełnienia roli świadka, a nie tylko ten, wobec którego prowadzone jest postępowanie wyjaśniające lub dyscyplinarne.

Regulacja tworząca dla rektora legitymację do zawieszenia studenta w prawach w toku postępowania, podobnie jak w przypadku zawieszenia przed postępowaniem wyjaśniającym, nie precyzuje maksymalnego czasu zawieszenia studenta w prawach ani zakresu zawieszonych praw.

2.Prawna forma zawieszenia studenta w prawach

W przepisach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce regulujących dopuszczalność wydania przez rektora rozstrzygnięcia w sprawie zawieszenia studenta w prawach nie wskazano jego prawnej formy. W takich przypadkach przyjmuje się, że gdy ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, bez wyraźnego wskazania formy prawnej działania organu, należy kierować się tak zwanym domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. O przyjęciu tego domniemania decyduje to, czy akt został wydany w okolicznościach uprawniających do wydania decyzji, na bazie materialnoprawnej podstawy prawnej, i czy zawiera władcze rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie jednostki[11]. Co więcej, w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że: „W obecnych uwarunkowaniach ustrojowych funkcjonowania administracji publicznej domniemanie rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej jest konsekwencją «prawa do procesu administracyjnego», wynikającego z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”[12].

Przyjęcie domniemania formy decyzji administracyjnej w razie rozstrzygnięcia rektora w sprawie zawieszenia studenta w prawach wymaga nie tylko ustalenia, czy ustawodawca nie przewidział formy działania organu, *ut supra*, ale nadto rozważenia, czy rozstrzygnięcie to ma władczy i jednostronny charakter, odnoszący się do indywidualnej sprawy administracyjnej. W judykaturze w sposób jednolity[13] wskazuje się, że sprawa zawieszenia studenta w prawach studenta należy do kategorii indywidualnych spraw studentów, w których znajduje zastosowanie procedura administracyjna i których załatwienie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Konkluzja ta ma istotne znaczenie, gdyż pozwala studentowi skorzystać z prawa do procesowej ochrony, zapewniając mu odpowiednie gwarancje procesowe obrony własnego interesu prawnego[14]. Nadto jest kardynalne, tak dla kwestii kontroli decyzji rektora w toku instancji (zgodnie bowiem z art. 23 ust. 4 PrSzkolWyżN od decyzji administracyjnych wydawanych przez rektora służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), jak i kontroli sądowoadministracyjnej. Nie bez znaczenia dla tej ostatniej jest również to, że decyzje wydane zarówno w trybie art. 312 ust. 5 PrSzkolWyżN, jak i art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN, są decyzjami uznaniowymi, *ut infra*. Działanie rektora w zakresie uznania administracyjnego nie oznacza dowolności, gdyż: „Zakres uznania wyznaczony jest zawsze normami kompetencyjnymi, przepisami o postępowaniu administracyjnym i przepisami prawa materialnego. Wydając decyzje o charakterze uznaniowym, organ jest związany nie tylko przepisem, ale i celem określonej regulacji”[15].

Rozstrzygnięcie rektora powinno zawierać minimum elementów niezbędnych do jego zakwalifikowania jako decyzji administracyjnej, czyli oznaczenie organu administracji wydającego akt (rektora), wskazanie adresata aktu (studenta), rozstrzygnięcie o istocie sprawy (władcze ukształtowanie określonego stosunku administracyjnoprawnego) oraz podpis rektora. W myśl przepisu art. 107 KPA decyzja rektora o zawieszeniu studenta w prawach musi spełniać wymagania w nim stawiane, czyli obok wskazanych wyżej zawierać oznaczenie daty wydania, powołanie podstawy prawnej (materialnoprawną podstawę decyzji stanowi art. 312 ust. 5 PrSzkolWyżN i art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN), uzasadnienie faktyczne

[11] Uchwała siedmiu sędziów NSA z 16 grudnia 2013 r., II GPS 2/13, ONSA i WSA 2014 nr 6, poz. 88, s. 17, oraz Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 lutego 2021 r., I SA/Gd 824/20, Legalis, Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2021 r., III OSK 143/21, Legalis.

[12] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2021 r., I SA/Kr 1283/20, Legali.

[13] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 104/13, Legalis.

[14] Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., I OSK 1383/15, Legalis.

[15] Wyrok NSA z dnia 25 marca 2009 r., I OSK 1535/08, Legalis.

i prawne. W tym miejscu należy podkreślić dodatkowe wymagania stawiane decyzjom uznaniowym w zakresie uzasadnienia, gdyż jego treść powinna zawierać wszechstronną analizę zgromadzonego materiału dowodowego i wyczerpująco uargumentowane stanowisko organu. Nadto powinna z niego wynikać wszechstronność i kompletność rozważenia i oceny wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy[16]. Decyzja rektora ma zawierać także pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz o prawie do zrzeczenia się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skutkach zrzeczenia się[17], podpis z podaniem imienia i nazwiska rektora, pouczenie o dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego oraz wysokości wpisu od skargi, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Biorąc pod uwagę charakter decyzji i okoliczności jej wydania, rektor może decyzji nałożyć rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 KPA). W szczególności może to odnosić się do decyzji wydanych w trybie art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN, gdyż stanowi ona wówczas swoisty rodzaj środka zabezpieczającego sprawny przebieg postępowania dyscyplinarnego.

3.Instancja i kontroli instancyjna w kontekście decyzji rektora o zawieszeniu studenta

3.1.Kontrola instancyjna w toku postępowania zawieszenia studenta przez rektora

Decyzje rektora o zawieszeniu studenta w prawach wydana w trybie art. 312 ust. 5 PrSzkolWyżN oraz art. 316 ust. 4 PrSzkolWyżN są decyzjami pierwszoinstancyjnymi, od których przysługuje niedewolutywny zwykły środek zaskarżenia (o czym przesądza treść art. 16 § 1 zd. 1 KPA), jakim jest instytucja remonstracji. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że „wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie inicjuje kontroli instancyjnej zaskarżonej decyzji, a jedynie samokontrolę tej decyzji przez organ, który ją wydał. Jest to więc kontrola, która z samej swej istoty nie może dawać stronie tych wszystkich gwarancji procesowych, jakie daje kontrola instancyjna”[18]. Co więcej, w przypadku zastosowania środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy rektor „działa jako «instancja» merytoryczna, a więc taka, która jest zobowiązana do załatwienia i rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, z uwzględnieniem wszystkich zasad ogólnych postępowania administracyjnego oraz stanowiących ich rozwinięcie przepisów szczegółowych”[19], w tym tych gwarantujących ustawowe uprawnienia strony, przy jednoczesnym zachowaniu autonomii szkoły wyższej[20].

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia przedmiotowej decyzji. Składający ten środek nie musi formułować konkretnych zarzutów wobec rozstrzygnięcia rektora ani selekcjonować jej elementów treściowych. Wystarczy, że z treści wniosku wynika, iż student nie jest zadowolony z wydanej decyzji. W procedurze administracyjnej, w której stosuje się KPA, nie wymaga się posiadania *gravamen* jako warunku skutecznego wniesienia środka zaskarżenia lub podniesienia określonego zarzutu. W razie braków formalnych wniosku rektor powinien wydać postanowienie o niedopuszczalności remonstracji, „co lepiej zabezpiecza stronie możliwość ochrony jej praw w postępowaniu niż instytucja pozostawienia podania bez rozpoznania”[21].

W postępowaniu zainicjowanym wniesieniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 KPA). Taka konstrukcja prawna oznacza, że nie mają zastosowania przepisy dotyczące pośredniego trybu wnoszenia środka zaskarżenia – art. 129 § 1 KPA, uprawnień autoremedury organu pierwszej instancji – art. 132 KPA; czynności materialno-technicznej polegającej na obowiązku przesłania środka zaskarżenia wraz z aktami sprawy – art. 133 KPA; trybu przeprowadzenia dodatkowego uzupełniającego postępowania wyjaśniającego – art. 136 *in fine* KPA; czy uprawnienia do kasacyjnego orzekania organu wyższego stopnia[22] i wydania decyzji merytoryczno-kasatoryjnej w trybie art. 138 § 2 KPA bądź decyzji kasacyjnej o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązującej organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4 KPA).

---

[16] Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II GSK 491/09, Legalis, oraz Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., I OSK 2006/10, Legalis.

[17] Oświadczenie o woli zrzeczenia się prawa do skorzystania z tego środka student może w trybie art. 127a KPA złożyć w czasie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

[18] Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2018 r., I OSK 1803/15, Legalis nr 1798538.

[19] Wyrok NSA z dnia 15 maja 2019 r., II GSK 1909/17, Legalis nr 1976124.

[20] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia z dnia 13 września 2018 r., II SA/Sz 523/18, Legalis nr 1828280.

[21] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2015 r., VII SA/Wa 707/15, Legalis nr 1383100.

[22] Por. Wyrok NSA z dnia 3 października 2011 r., II GSK 1062/10, Legalis, wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1223/15, Legalis. Inaczej wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2011 r., VI SA/Wa 766/11, Legalis. Inaczej W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 226.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma charakter suspensywny, gdyż do upływu terminu do jego złożenia, a w wypadku jego wniesienia w terminie, do czasu wydania ponownego rozstrzygnięcia wstrzymane jest wykonanie zaskarżonego rozstrzygnięcia[23].

Ratio legis przyznania studentowi niedoskonałego środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia rektora w sprawie zawieszenia studenta w prawach w postaci wniosku o ponowne rozstrzygnięcie sprawy jest autonomia uczelni wyższej[24], wyrażająca się w niezależności od władzy państwowej, a w szczególności ograniczeniu kompetencji ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki także w zakresie kontroli instancyjnej indywidualnych rozstrzygnięć rektora wobec studenta (art. 9 ust. 2 PrSzkolWyżN w zw. z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP).

4.Sądowoadministracyjna kontrola zawieszenia studenta w prawach przez rektora

Regulacja wprowadzona Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.[25] do ustawy Prawo o postępowaniu administracyjnym do przepisu art. 52 pozwala stronie na dokonanie wyboru środków zaskarżenia (art. 52 § 3 PostAdmU). W przedmiotowej sprawie ustawodawca pozostawił zatem studentowi wybór co do środka zaskarżenia, między wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy a dopuszczeniem do uczynienia przedmiotem skargi do sądu nieostatecznej decyzji administracyjnej. To od strony postępowania zależy, czy domaga się ochrony w toku postępowania administracyjnego, czy sądowoadministracyjnego. Przy czym jednoczesne wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do sądu administracyjnego skutkuje uznaniem tego drugiego środka za niedopuszczalne[26]. Momentem otwierającym –równolegle – bieg terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do sądu administracyjnego jest doręczenie studentowi nieostatecznej decyzji rektora[27]. W orzecznictwie sądowym pojawiają się poglądy, zgodnie z którymi dopuszczalność wniesienia skargi do sądu w miejsce złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oznacza, że ustawodawca przyjął, iż oba te środki prawne w sposób odpowiednio analogiczny chronią interesy prawne podmiotów, które mogą z nich skorzystać[28], ale wybór między nimi pozostawiono stronie postępowania.

Powyższa regulacja pozwalająca studentowi na dokonanie wyboru środka zaskarżenia nie zmienia faktu, że rozstrzygnięcie rektora wydane na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 PostAdmU). Nie ulega bowiem wątpliwości, że ostateczna decyzja o zawieszeniu studenta w jego prawach przez rektora podlega kognicji sądu administracyjnego. Niemniej dla zakresu kontroli sądowoadministracyjnej tych decyzji istotne znaczenie ma ich uznaniowy charakter. Wszak w odniesieniu do decyzji tego rodzaju kontrola sądu sprowadza się do zbadania prawidłowości postępowania prowadzonego przez rektora oraz formalnej prawidłowości rozstrzygnięcia oraz ustalenia, czy ocena organu nie była dowolna i mieściła się w granicach wyznaczonych przez normy prawne, a także czy rektor uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy studenta dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami. Ponadto zakres sądowej kontroli legalności decyzji uznaniowej rektora obejmuje ocenę, „czy organ podejmujący decyzję prawidłowo zgromadził materiał dowodowy, czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym decyzji mają swoje uzasadnienie w zebranym materiale dowodowym oraz czy dokonana ocena mieści się w ustawowych granicach”[29]. Sąd administracyjny bada bowiem zgodność z prawem, a nie celowość wydania decyzji i rozstrzygnięcia w niej zawartego.

Skarga studenta powinna zostać wniesiona w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu rozstrzygnięcia w sprawie. Uchybienie terminowi do wniesienia skargi skutkuje jej odrzuceniem w trybie art. 58 § 1 pkt 2 PostAdmU. Właściwym miej-

---

[23] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., VI SA/Wa 822/11, Legalis nr 387200.

[24] Na temat autonomii uczelni wyższych i jej granic zob. np. R. Rybkowski, *Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2015, nr 1 (45), s. 95–112; A. Syryt, *Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych – zakres dopuszczalnej regulacji*, „Krytyka Prawa” 2018, t. 10, nr 2, s. 323–324. Zob. też P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 27–29.

[25] Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

[26] Por. Postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2019 r., I OSK 2727/19, Legalis nr 2251293. Na marginesie warto wskazać, że w przedmiotowym postępowaniu, z uwagi na jedną stronę postępowania (studenta) wyłączona jest sytuacja, w której zastosowanie znajdowałaby regulacja art. 54a PostAdmU, traktująca o kolizji pomiędzy wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy a skargą do sądu administracyjnego.

[27] Por. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romanowska (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 296.

[28] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Rz 213/18, Legalis nr 2258028.

[29] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 104/13, Legalis nr 1927603.

scowo wojewódzkim sądem administracyjnym do rozpatrzenia skargi na decyzję rektora jest ten sąd, na którego obszarze właściwości ma siedzibę uczelnia.

Skargę w formie papierowej lub elektronicznej wnosi się do właściwego sądu administracyjnego za pośrednictwem rektora. Powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym określonym w art. 46 PostAdmU, a ponadto wskazywać zaskarżone rozstrzygnięcie, której skarga dotyczy, zawierać oznaczenie rektora oraz określać naruszenie prawa lub interesu prawnego, czyli wskazywać przyczyny uzasadniające wniesienie skargi do sądu administracyjnego. W treści skargi mogą znaleźć się także dodatkowe wnioski skarżącego oraz żądania strony. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wymaga od skarżącego zachowania przymusu adwokacko-radcowskiego, w odróżnieniu od skargi kasacyjnej. Skarżący ma obowiązek uiścić stały wpis od skargi[30], chyba że jednocześnie wnosi o przyznanie prawa pomocy (art. 243 PostAdmU i n.). Rektor przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania.

Może także w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania w ramach tak zwanej instytucji autokontroli organu (art. 54 § 3 PostAdmU). Po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, dokonuje się badania jej poprawności formalnoprawnej, a w razie uchybień uruchamia się postępowanie naprawcze (art. 49 PostAdmU). W wypadku nieusunięcia wad formalnych skargi w wyznaczonym terminie sąd w trybie art. 58 § 1 pkt 3 PostAdmU odrzuca skargę w formie postanowienia.

Jeżeli sąd administracyjny uwzględnia skargę, to wydaje wyrok, o którym mowa w przepisie art. 145 PostAdmU W razie uwzględnienia skargi na decyzję rektora, nie wywołuje ona skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, czyli do czasu upływu terminu 30 dni liczonych od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem na wniesienie skargi kasacyjnej do NSA, chyba że sąd postanowi inaczej. Natomiast jeżeli sąd nie uwzględnia skargi w całości albo w części, to oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 PostAdmU). Wyroki sądu administracyjnego mogą stanowić przedmiot skargi kasacyjnej do NSA.

Podsumowanie

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w analizowanym zakresie zawiera luki, które mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia studenta. Pierwszą z nich jest nieokreślenie *expressis verbis* formy rozstrzygnięcia rektora w sprawie zawieszenia studenta w prawach, co wymaga przyjęcia domniemania decyzji administracyjnej. Dodatkowo próżno w PrSzkolWyżN szukać regulacji w zakresie określenia maksymalnego okresu zawieszenia studenta w prawach na skutek wydania rozstrzygnięcia o tej treści przez rektora. Ustawa lakonicznie przy tym stwierdza jednocześnie, że od decyzji administracyjnych rektora przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W konsekwencji ustawodawca ukształtował poziomy model zaskarżania tych rozstrzygnięć, co w dużej mierze stanowi konsekwencję charakteru prawnego rektora jako organu monokratycznego, zarządzającego autonomiczną uczelnią. Zrezygnowano w PrSzkolWyżN z regulacji dotyczącej procedowania w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, co oznacza odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, który w tym zakresie z kolei odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o odwołaniu od decyzji (art. 127 § 3 KPA). Przyjęta konstrukcja kaskadowego odesłania może stanowić źródło problemów dla studenta choćby w zakresie sposobu rozpatrzenia wniesionego środka zaskarżenia i przysługujących mu na tym etapie postępowania praw procesowych. Trudności potęguje przewidziane w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawo do złożenia skargi, bez wyczerpania toku administracyjnego. W konsekwencji przyjętych uregulowań student, będący stroną i następnie adresatem decyzji o zawieszeniu go w prawach studenckich, został wyposażony w instrumenty prawne pozwalające mu wykorzystać administracyjny tryb zaskarżenia w postaci niedoskonałego środka zaskarżenia, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy albo tryb sądowoadministracyjny, przewidziany w art. 52 § 3 PostAdmU. Wskazane tryby nie mogą być prowadzone równolegle. Niemniej wniesienie wskazanych środków zaskarżenia zostało oparte na zasadzie rozporządzalności. Student decyduje nie tylko, który środek wniesie, ale czy w ogóle z nich skorzysta. W razie wyboru trybu administracyjnej kontroli decyzji rektora od decyzji wydanych na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, studentowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

W końcowej refleksji podkreślenia wymaga, że prawo do wniesienia środka zaskarżenia nie może być utożsamiane z instancyjnością postępowania. Zaskarżalność jest wszakże pojęciem szerszym od instancyjności. Prawo do zaskarżenia „to rodzaj aktywności strony, przez którą realizuje ona swoje uprawnienie (środek ochrony swoich wolności i praw) do

[30] W wysokości 200 zł (§ 2 ust. 6 Rozporządzenia RM w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 grudnia 2003 r., tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 535 ze zm.).

zweryfikowania zapadłego orzeczenia albo decyzji”[31]. Nie zawsze bowiem prawo do zaskarżenia oznacza, że dojdzie do kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia sprawowanej przez organ wyższego stopnia, co jest właściwe dla instancyjności pionowej, opartej na dewolucji kompetencji. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jako niedewolutywny środek zaskarżenia, wpisuje się w problematykę instancyjności poziomej w postępowaniu administracyjnym. Student wykorzystujący go musi rozważyć wpływ jego wniesienia na czas trwania *lis pendens* i mieć świadomość rozstrzygnięć, jakie w trybie odwoławczym rektor może wydać, w tym podtrzymanie zaskarżonego rozstrzygnięcia. Z kolei wniesienie skargi do sądu administracyjnego bez uprzedniego pełnego wykorzystania toku administracyjnego stwarza, jak się wydaje, lepsze gwarancje procesowe studentowi (sprawa jest rozpoznawana przez niezawisły i niezależny sąd), a w aspekcie czasowym stanowi rozwiązanie przybliżające go do szybszego zakończenia sprawy w sposób prawomocny. Jednak umiejętne i skuteczne wykorzystanie środka zaskarżenia przez studenta, którego rektor zawiesił w prawach studenckich, wymaga albo wiedzy prawnej jego samego, albo oznacza konieczność skorzystania z profesjonalnego zastępcy procesowego, co niewątpliwie wiąże się z kosztami i może stanowić hamulec w wykorzystaniu przysługujących praw procesowych. Stąd istotne są: z jednej strony nieunikanie nazywania przedmiotowych rozstrzygnięć rektora decyzjami oraz rzetelne i pełne pouczenie studenta o wszystkich środkach zaskarżenia, a z drugiej – działania organizacji studenckich oraz Rzecznika Praw Studenta i jego odpowiedników w poszczególnych uczelniach, którzy realizują działania prewencyjne zmierzające do zwiększania świadomości studentów w zakresie przysługujących im praw i obowiązków, a także udzielają wsparcia studentom w postępowaniach, nie tylko dyscyplinarnych, w zakresie ochrony praw studenta.

Bibliografia:

Blicharz J., ChrisiduBudnik A., Sus A. (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014. Borkowski J., *Organizacja zarządzania szkołą*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.

Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.

Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.

Ereciński K., Weitz T. (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania i Cywilnego*, wyd. 1, Warszawa 2010.

Filipek J. (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.

Giętkowski R., *Zawieszenie studenta w prawach*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015, nr 2.

Gudowski J. (red.), *System Prawa Procesowego Cywilnego, Środki zaskarżenia* t. III, cz. 1, Warszawa 2013.

Kajfasz J., *Rektor jako osoba zobowiązana do zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia plagiatu (rozważania na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów*), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2018, z. 2.

Kmieciak Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze a formuła instancyjności postępowania administracyjnego (na tle prawnoporównawczym)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.

Kopacz M., *Pozycja procesowa rektora uczelni publicznej w indywidualnych sprawach studenckich*, „Zeszyty Naukowe Sądów Administracyjnych” 2011, z. 1.

Michalska-Marciniak M., *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.

Pogonowski P., Cioch P., Gapska E., Nowińska J. (red.), *Współczesne przemiany postępowania cywilnego*, Warszawa 2010.

Rybkowski R., *Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2015, nr 1 (45).

Stahl M., *Uwagi o toku instancji organów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1974, seria I, z. 106, Łódź.

Sroka T., *Przestępstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, z. 1.

[31] M. Michalska, *Prawo do zaskarżenia orzeczenia w postępowaniu cywilnym (uwagi na tle art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP)*, w: P. Pogonowski, P. Cioch, E. Gapska, J. Nowińska (red.), *Współczesne przemiany postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 181.

Syryt A., *Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych – zakres dopuszczalnej regulacji*, „Krytyka Prawa" 2018, t. 10, nr 2.

Szadok-Bratuń A. (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007. Świecki D. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2017.

Ura E. (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.

Wikło E. (red.), *Księga pamiątkowa z okazji 85-lecia ochrony własności przemysłowej w Polsce*, Warszawa 2003.

Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romanowska M. (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.

Woźnicki J. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.

Zieliński A., *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo" 2005, z. 11.

Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

Ziółkowska A., *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Katowice 2019.

Żbikowska M., *Właściwość funkcjonalna Sądu Najwyższego do rozpoznania zażaleń w postępowaniu około kasacyjnym*, „Prokuratura i Prawo" 2016, nr 6.

Streszczenie

Zaskarżalność rozstrzygnięć rektora o zawieszeniu studenta w prawach

Artykuł odnosi się do problematyki zaskarżalności rozstrzygnięć rektora o zawieszeniu studenta w prawach. Autorka podejmuje próbę określenia środków zaskarżenia z których student ma prawo skorzystać i skutków ich wniesienia. Kwestią główną jest konieczność delimitacji zawieszenia studenta w prawach jako kary dyscyplinarnej orzeczonej na skutek przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego przez komisję dyscyplinarną w trybie i na zasadach określonych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przy odpowiednim stosowaniu Kodeksu postępowania karnego od zawieszenia jako skutek decyzji administracyjnej wydanej przez rektora uczelni przed wszczęciem postępowania wyjaśniającego lub w toku postępowania dyscyplinarnego. Za punkt wyjścia uznano potrzebę określenia charakteru prawnego stosunku łączącego studenta z uczelnią jako zakładem administracyjnym zarządzanym przez rektora. Rozważania prowadzą do konieczności przyjęcia domniemania rozstrzygnięć rektora w przedmiotowej sprawie w formie decyzji administracyjnej. Dopiero przyjęcie tej optyki prowadzi do rekonstrukcji środków zaskarżenia, które umożliwiają studentowi – w odniesieniu do tych nieostatecznych – wykorzystać niedewoltywny środek ich zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wpisujący się w problematykę instancyjności poziomej albo skargę do sądu administracyjnego w trybie art. 52 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybór środka zaskarżenia ustawodawca pozostawił stronie. Aktualne pozostaje przy tym prawo studenta do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji posiadających przymiot ostateczności.

Summary

Suability of a rector's decisions to suspend a student's rights

The present study concerns the issue of suability of a rector's decision on the suspension of a student's rights. The author tries to define the appellate measures that a student has the right to use and the consequences of lodging them. The critical issue consists in the necessity to delimit a student's suspension as a disciplinary penalty imposed as a result of a disciplinary proceeding conducted by the disciplinary commission in the mode and on terms specified in the Act on Higher Education and Science and appropriate application of the Code of Criminal Procedure and suspension as a result of an administrative decision issued by a university rector before the initiation of an explanatory proceeding or in the course of a disciplinary proceeding. The starting point was to define the legal nature of the relationship between a student and a university as an administrative institution managed by a rector. The considerations lead to the necessity to adopt a presumption that a rector's decision in a case in question is a form of an administrative decision. Only the adoption of this optics leads to the reconstruction of appellate measures that enable a student in case of those that are not final to use nondevolutive appellate measures in the form of a motion to reconsider a case, which is classified as a horizontal instance, or a complaint to an administrative court in accordance with Article 52 § 3 Act on Proceedings before Administrative Courts. The legislator left the choice of the legal remedy to a student. A student still has the right to lodge a complaint about a final decision to an administrative court.