



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Formy działania zakładu administracyjnego
w indywidualnych sprawach studenckich**

dr hab. Bartosz Majchrzak



Prawa podstawowe
Warszawa 2020

Autor:

Bartosz Majchrzak – dr hab., profesor UKSW, adiunkt w IWS

Spis treści

I. Uwagi wprowadzające	5
II. Uczelnia jako zakład administracyjny posługujący się określonymi formami działania	9
1. Prawne formy działania podmiotów administrujących	9
2. Uczelnia – zakład administracyjny rozstrzygający o indywidualnych sprawach studenckich	12
3. Podstawy prawne działania uczelni w indywidualnych sprawach studenckich	16
III. Typy form działania stosowane w indywidualnych sprawach studenckich	19
1. Decyzje administracyjne	19
2. Czynności materialno-techniczne	24
3. Akty administracyjne sui generis	29
4. Umowy cywilnoprawne	31
5. Akty wewnątrzzakładowe	31
IV. Formy działania w indywidualnych sprawach studenckich a konstytucyjne prawo do sądu, procedury i zaskarżenia decyzji	33
1. Prawo do sądu w indywidualnych sprawach studenckich	33
2. Prawo do procedury i zaskarżenia decyzji w indywidualnych sprawach studenckich	39
V. Wnioski	45
Bibliografia	47
Akty prawne	47
Orzecznictwo	47
Literatura	48

I. Uwagi wprowadzające

Rozważania dotyczące form działania stosowanych przez zakłady administracyjne w indywidualnych sprawach studentów wymagają umieszczenia w szerszej perspektywie prawa każdego do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP¹), jako jednego z podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Co więcej, prawo to powinno być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego (wartości „zbiorowej”). Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ile stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie. Do największych osiągnięć drugiej połowy dwudziestego wieku zalicza się w Europie powszechność kształcenia na poziomie średnim i wyższym, wyrażającą się stale rosnącym stopniem skolaryzacji².

Jednocześnie wypada przypomnieć, że prawo do nauki zostało uznane za podstawowe prawo jednostki w wielu aktach i konwencjach międzynarodowych. Wśród nich można wymienić Powszechną Deklarację Praw Człowieka (art. 26), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 13), protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 2). Przy czym, jak zaznacza Trybunał Konstytucyjny, wskazane prawo, którego korelatem są odpowiednie obowiązki władzy publicznej (realizowane m.in. za pomocą prawnych form działania administracji – przyp. B.M.), stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Sposoby urzeczywistniania tego prawa z reguły przybierają bardzo złożoną postać i nigdy ani też nigdzie nie wyczerpują się w instrumentach i rozwiązaniach należących do tej samej, jednej tylko kategorii środków. Obok wspierania czy rozwijania systemu szkół publicznych, dotowanych bezpośrednio ze źródeł budżetowych, powszechnie stosowanymi instrumentami dostępności do studiów i wyrównywania szans różnych grup społeczeństwa są systemy pomocy socjalnej,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza).

² Wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

stypendialnej, organizowanie odpowiedniej infrastruktury finansowej, poprzez tworzenie systemu pożyczek bankowych oraz rozwiązań podatkowych³. Również w tym zakresie obserwujemy oddziaływanie uczelni za pomocą form działania w indywidualnych sprawach.

Ważną perspektywę interpretacyjną analizowanych przepisów dotyczących funkcjonowania zakładów administracyjnych, zwłaszcza w aspekcie relacji względem ich destynatariuszy – studentów, wyznacza ponadto konstytucyjna zasada autonomii szkół wyższych. Dekodowanie treści tej zasady powinno następować przy uwzględnieniu podstawowych celów i funkcji szkół wyższych, a także wolności i praw, które mają być w ramach funkcjonowania tych szkół urzeczywistnione. Podkreśla się też, co szczególnie istotne w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania, że istotę autonomii można rozumieć jako prawo indywidualnego, samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych danej zbiorowości⁴.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że autonomia w sensie normatywnym oznacza, iż: 1) dana społeczność rządzi się swoim własnym prawem, zwłaszcza statutem uchwalanym przez senat uczelni; 2) władze szkoły mają prawo ustalania treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych oraz regulaminów studiów, które decydują o toku tych studiów; 3) nauczyciele akademicy, studenci i pracownicy niebędący nauczycielami mają prawo wybierania władz stanowiących i wykonawczych uczelni; 4) uczelnia ma prawo podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, której celem jest pokrywanie wydatków uczelni; 5) szkoła wyższa, nauczyciele akademicy i studenci mają prawo powoływania instytucji oraz organizacji reprezentujących ich interesy wobec władz publicznych; 6) istnieje system odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników i studentów przed organami własnej uczelni⁵.

Wskazana autonomia nie ma oczywiście charakteru samoistnego – ma wyznaczać bowiem organizacyjne ramy urzeczywistniania prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP), wolności nauczania, prowadzenia badań naukowych i twórczości artystycznej (art. 73 Konstytucji RP) w formule zinstytucjonalizowanej. Innymi słowy, kształt systemu szkół wyższych powinien umożliwić jednostce korzystanie z konstytucyjnej wolności nauki i sztuki, a także z wolności nauczania, a gwarancja autonomii szkół wyższych ma ułatwić korzystanie z tych wolności przez osoby uczestniczące w ich działalności⁶. W wymiarze bardziej konkretnym, tj. form działania uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, wskazana perspektywa

³ Zob. wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99. Szerzej w kwestii prawa do nauki w aspekcie międzynarodowym i Konstytucji RP zob. np. S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 631–658.

⁴ A. Syryt, *Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych – zakres dopuszczalnej regulacji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 2, s. 323 i cytowana tam literatura.

⁵ Zob. W. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 70 Konstytucji RP; wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05, OTK ZU 2005, nr 9/A, poz. 99.

⁶ A. Syryt, *Kształtowanie...*, s. 324.

aksjologiczna wpłynie przede wszystkim na wykładnię podstaw prawnych stosowania tych form, ukształtowanie rozwiązań proceduralnych oraz zakres sądowej czy administracyjnej kontroli działań organów szkoły wyższej.

II. Uczelnia jako zakład administracyjny posługujący się określonymi formami działania

1. Prawne formy działania podmiotów administrujących

Administracja publiczna może być rozumiana jako funkcja państwa zmierzająca do stałego powodowania określonych stanów rzeczy będących wyrazem bezpośredniej realizacji wartości składających się na dobro wspólne⁷. Przy czym to ostatnie pojęcie oznacza zbiór wszystkich wartości, dla których urzeczywistnienia jest stanowione prawo, a wskazanych w konstytucji i innych aktach normatywnych (przede wszystkim w ustawach)⁸. Tym samym w ramach dobra wspólnego elementami aksjologii Konstytucji RP są m.in.: demokracja, praworządność, autonomia kościołów i wyznań, suwerenność narodu, bezpieczeństwo obywateli czy własność⁹. W szczególności mieści się tutaj też dostęp każdego do edukacji i kształcenia, wynikający z prawa do nauki gwarantowanego w art. 70 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Wykonywanie funkcji administracji publicznej jest skutkiem aktywności tzw. podmiotów administrujących. „Pierwotny” podmiot tego typu to państwo działające za pośrednictwem organów administracji rządowej i innych organów państwowych (np. Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wojewody, komendanta wojewódzkiego Policji, naczelnika urzędu skarbowego czy kuratora oświaty). Kolejną grupę „typowych” podmiotów administrujących tworzą poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Bezpośrednia realizacja dobra wspólnego została powierzona zwłaszcza samorządowi specjalnemu (gospodarczemu, zawodowemu i rolniczemu), zakładom administracyjnym (np. zakładom opieki zdrowotnej, muzeom publicznym, szkołom i uczelniom wyższym), spółkom publicznoprawnym i fundacjom prawa publicznego¹⁰. Są one określane mianem „innych podmiotów administrujących”¹¹.

⁷ Zob. B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 28; Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 55.

⁸ Z. Cieślak, *Istota...*, s. 56.

⁹ Zob. Z. Cieślak, *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 184.

¹⁰ Szerzej zob. B. Majchrzak, *Istota...*, s. 14–18.

¹¹ Zob. np. Z. Cieślak, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 212–213; M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 501 i n.

Wszystkie wymienione jednostki organizacyjne urzeczywistniają dobro wspólne, posługując się oznaczonymi prawnymi formami działania administracji. Przez to pojęcie będziemy rozumieli wyodrębniony lub dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach, typ czynności konwencjonalnej lub faktycznej danego podmiotu wykonującego funkcje administracji publicznej, która to czynność jest podejmowana w celu realizacji dobra wspólnego¹². Każdej z takich form działania odpowiadają bardziej lub mniej sprecyzowane prawnie procedury administracyjne oraz środki weryfikacji dokonanej czynności. Wobec tego kwestia przesądzenia charakteru prawnego danego zachowania podmiotu administrującego będzie wpływała zwłaszcza na realizację konstytucyjnego prawa do procesu (art. 2 i 7 Konstytucji RP¹³), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP) oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP).

Przedstawiane w doktrynie prawa katalogi prawnych form działania administracji różnią się co do zawartości (przy generalnej zgodności w odniesieniu do wyszczególnienia form podstawowych, tj. aktu administracyjnego czy aktu normatywnego)¹⁴. Z uwagi na ukształtowanie tytułu niniejszego opracowania wydaje się, że rozstrzygnięcie rozbieżności w zakresie elementów składowych tego katalogu nie stanowi zasadniczego i odpowiednio doniosłego problemu badawczego. Dlatego zdecydowano się na przyjęcie jedynie pewnych ustaleń porządkujących, bez ustosunkowywania się do kwestii potrzeby wyróżnienia takich, a nie innych form działania. Ich wykaz przyjęty na potrzeby dalszego wywodu jest też determinowany w dużej mierze tytułowym oddziaływaniem wybranego podmiotu (zakładu administracyjnego) na „indywidualne sprawy studenckie”. Innymi słowy, chodzi o odniesienie się do sprawy „podwójnie konkretnej”, a zatem dotyczącej imiennie oznaczonej osoby oraz konkretnej jej sytuacji (stanu faktycznego, w którym znajduje się ta osoba)¹⁵. Przy czym już na tym etapie rozważań warto zwrócić uwagę, że wskazany adresat – w zależności od przedmiotu sprawy – może znajdować się „na zewnątrz” albo w relacjach „wewnętrznych” względem podmiotu stosującego daną formę działania.

¹² Por. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

¹³ Zob. wyrok NSA z 4 października 2011 r., sygn. I OSK 245/11, CBOSA.

¹⁴ Por. np. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 63 i n.; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 62–66; Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 164–168; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 218–224; A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 77 i n.

¹⁵ Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 30; M. Wierzbowski, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2004, s. 12.

W kontekście przyjętych założeń warto zwrócić uwagę zwłaszcza na następujące prawne formy działania administracji:

1. akty normatywne powszechnie obowiązujące – władcze, jednostronne rozstrzygnięcia organu administracji publicznej (władzy publicznej) zawierające normy postępowania skierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji (rozporządzenia: Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej);
2. akty administracyjne – władcze, jednostronne oświadczenia woli organu administracji publicznej, zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków przez ustalenie sytuacji prawnej (uprawnienia lub obowiązku) konkretnie wskazanego adresata usytuowanego „na zewnątrz” aparatu administracyjnego, w indywidualnie oznaczonej sytuacji (np. decyzje administracyjne, postanowienia administracyjne, akt nadzorcze skierowane do podmiotu zdecentralizowanego);
3. czynności prawne konsensualne (umowy cywilne i umowy publicznoprawne) – czynności dwustronne lub wielostronne dochodzące do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli uczestniczących podmiotów, z których co najmniej jedna strona jest podmiotem administrującym, ustalające uprawnienia lub obowiązki stron na podstawie norm prawa cywilnego lub administracyjnego (np. porozumienia administracyjne, umowy o dzieło, umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, umowy o świadczenie usług edukacyjnych);
4. czynności materialno-techniczne – podejmowane nie w celu bezpośredniego wywołania określonych skutków prawnych (doprowadzenia do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego – uprawnienia czy obowiązku), lecz ukierunkowane na wywołanie zmian w sytuacji faktycznej adresata (w sferze faktów), czego konsekwencją w dalszej kolejności może być powstanie określonego skutku prawnego (skutek prawny będzie rezultatem, „odbiciem” realnego skutku, który nastąpił w sferze pewnych stanów faktycznych¹⁶; np. zaświadczenie w rozumieniu ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, czynność polegająca na udostępnieniu informacji publicznej, doręczenie pisma w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, wpisy do rejestrów i ewidencji, o ile nie przewidziano w tym zakresie wydania decyzji administracyjnej);
5. akty kierownictwa wewnętrznego – akty o bardzo zróżnicowanym charakterze, wywołujące jednak następstwa wyłącznie w sferze tzw. stosunków wewnętrznych

¹⁶ Z. Kmieciak, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawo-Ekonomiczne” 1987, nr XXXIX, s. 78 i 80.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.

administracji publicznej (tj. kierownictwa organizacyjnego lub służbowego), skierowane do adresata oznaczonego indywidualnie (polecenie służbowe) albo generalnie (uchwała, zarządzenie, instrukcja, okólnik, zalecenia, regulamin, wytyczne). Akty indywidualne zawierają wiążącą dyspozycję przełożonego obarczającą imiennie oznaczonego podwładnego obowiązkiem podjęcia działania lub powstrzymania się od niego (przy czym zachowanie może być oznaczone konkretnie, tzn. podlegać jednokrotnemu wykonaniu, albo abstrakcyjnie, a zatem odnosić się do zachowań powtarzalnych). Akty generalne zaś mogą mieć charakter normatywny (akty prawotwórcze kierowania) lub nienormatywny, w zależności od tego, czy w ich treści występuje „nowość normatywna” względem dotychczasowego stanu prawnego (np. wytyczne nie tworzą norm prawnych, zawierają zaś jedynie interpretację obowiązujących unormowań)¹⁸.

2. Uczelnia – zakład administracyjny rozstrzygający o indywidualnych sprawach studenckich

Problem ustosunkowania się przez zakład administracyjny do indywidualnej sprawy studenta powstaje wówczas, gdy występuje konieczny związek tej sytuacji ze studiowaniem, a zatem też kształceniem na studiach. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁹ prowadzenie kształcenia na studiach jest jednym z podstawowych zadań uczelni, przypisanym jej zadaniem publicznym. Przepis ten należy postrzegać także w kategoriach nałożenia na uczelnie obowiązku bezpośredniej realizacji wartości wyróżnionej ze względu na dobro wspólne w postaci dostępu każdego do edukacji i kształcenia (zob. art. 70 ust. 1 Konstytucji RP), i to kształcenia jak najwyższej jakości (art. 2 p.s.w.n.). Tym samym również podejmowanie rozstrzygnięć lub dokonywanie innych czynności odnoszących się do indywidualnych spraw studenckich jest wyrazem dążenia do bezpośredniego urzeczywistnienia tej wartości. Przez to też uczelnie mieszczą się w katalogu podmiotów administrujących, których działania są skierowane bezpośrednio na realizację dobra wspólnego²⁰.

Uczelnie, będące elementem szkolnictwa wyższego i nauki, najczęściej są uznawane za kategorię tzw. zakładów administracyjnych czy też zakładów publicznych²¹. Przy czym to miano, choć nie bez wątpliwości wyrażanych w doktrynie²², należy przypisywać zarówno

¹⁸ M. Brzeski, *Akt kierownictwa wewnętrznego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 20–28.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.; dalej: p.s.w.n.

²⁰ Por. B. Majchrzak, *Istota...*, s. 14.

²¹ Zob. np. S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 173–174; wyrok NSA z 15 grudnia 2017 r., sygn. I OSK 1408/17, CBOSA.

²² Zob. np. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 267–268.

uczelniom publicznym, jak i niepublicznym²³. Jednocześnie wypada odnotować, że od pewnego czasu w piśmiennictwie prawniczym kształtuje się koncepcja przypisania szkołom wyższym charakteru korporacji prawa publicznego²⁴, a nawet zupełnie nowej kategorii podmiotów administracji – niebędących jeszcze korporacjami i niestanowiących już zakładów administracyjnych²⁵. W związku z tym, że tytuł niniejszego opracowania zakłada określone rozwiązanie dylematu dotyczącego natury prawnej uczelni, kładąc tym samym nacisk na analizę odnoszącą się do jej aktywności w ramach indywidualnych spraw studenckich, to poprzestańmy jedynie na wskazaniu konstrukcyjnych cech zakładów administracyjnych²⁶, które jednocześnie składają się na definiowanie statusu prawnego uczelni w relacjach do studentów. Przy tym wypada zaznaczyć, że spójne i precyzyjne określenie zakładu, nie tylko na tle systemu prawnego, ale i w teorii prawa administracyjnego jest bardzo utrudnione (m.in. z powodu niekonsekwentnej terminologii aktów ustawodawczych)²⁷. Niemniej jednak w konstrukcji prawnej uczelni nadal dostrzegalne wydają się elementy istotowe zakładu administracyjnego, jako ukonstytuowanej i wyodrębnionej organizacyjnie jednostki świadczącej usługi niematerialne z zakresu administracji publicznej, skonstruowanej w oparciu o substrat osobowy i majątkowy, w ramach której występują swoiste stosunki administracyjnoprawne („zakładowe”), łączące organy zakładu i jego użytkowników (destynatariuszy), oparte na koncepcji tzw. władztwa zakładowego²⁸.

Jak wynika z powyższego, jedną z podstawowych cech uczelni jest występowanie w jej ramach władztwa zakładowego. Jego cechy charakterystyczne syntetycznie i jednocześnie odpowiednio wyczerpująco ujmuje uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 października 2003 r., OPS 5/03 (szeroko i aprobuszcy cytowana w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁹). Zgodnie z uzasadnieniem tej uchwały władztwo zakładowe nie jest jakimś samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu administracyjnego do wydawania zarówno

²³ Zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Szkoły jako zakłady publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 30; por. też P. Przybysz, *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 367–368.

²⁴ E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 33–35; E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 463.

²⁵ Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 242.

²⁶ Przegląd poglądów dotyczących rozumienia pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego) prezentują m.in. P. Chmielnicki, *Zakłady...*, s. 42–58; Z. Czarnik, J. Połuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 440–450; R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 13–50.

²⁷ R. Raszevska-Skałeczka, *Statut...*, s. 47.

²⁸ Zob. Z. Czarnik, J. Połuszny, *Zakład...*, s. 455; I. Lipowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 208; R. Raszevska-Skałeczka, *Statut...*, s. 61.

²⁹ Zob. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 27 marca 2020 r., sygn. III SAB/Gd 13/20; postanowienie NSA z 17 maja 2018 r., sygn. I OSK 1605/18; oba opublikowane w CBOSA.

abstrakcyjnych, jak i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw. Istotę władztwa zakładowego stanowi więc zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (w tym wypadku ze studentami), jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze (np. jako osoby pragnące skorzystać z księgozbioru biblioteki uniwersyteckiej). Z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu staje się ona bowiem podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają destynatariuszy danego zakładu. Te prawa i obowiązki wynikają zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących (ustaw i aktów normatywnych wykonawczych), jak i ze statutów i regulaminów zakładowych. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego (np. studenta), wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu obowiązującemu w danym zakładzie³⁰. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przepisy ustawy umocowują organy zakładu administracyjnego do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami uczelni w drodze aktów władztwa zakładowego, zarówno o charakterze ogólnym, jak i indywidualnym, w wyznaczonych w tych przepisach ustawowych granicach³¹.

Uwzględniając przedmiot niniejszego opracowania, szczególne znaczenie mają oczywiście rozstrzygnięcia zakładowe o charakterze indywidualnym. Wśród nich wyróżnia się wydawane przez uczelnię akty zakładowe zewnętrzne oraz tzw. akty wewnątrzzakładowe³². Pierwsza kategoria obejmuje takie rozstrzygnięcia (w szczególności decyzje – akty administracyjne), które przesądzają o nawiązaniu, rozwiązaniu lub przekształceniu zasadniczych elementów stosunku zakładowego łączącego zakład i jego użytkowników, tzn. podjęcie takiego aktu skutkuje stworzeniem nowej sytuacji prawnej ich adresata także w zewnętrznej sferze działania administracji³³. Innymi słowy, wspomniane akty wywołują następstwa w zakresie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego, nie ograniczając się tym samym tylko do ram zależności zakreślonej przez stosunek zakładowy, w którym były wydane. Mają znaczenie dla praw, obowiązków, stanów faktycznych i działań prawnych w zasięgu całego prawa administracyjnego³⁴. Przez akty zakładowe wewnętrzne rozumie się zaś jednostronne działania prawne organów uczelni skierowane bezpośrednio na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych mających znaczenie tylko w ramach zależności zakładowej, niestanowiących jednak o przekształceniu, nawiązaniu lub rozwiązaniu

³⁰ Uchwała NSA (7) z 13 października 2003 r., sygn. OPS 5/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 9.

³¹ Uchwała NSA (7) z 13 października 2003 r., sygn. OPS 5/03; zob. też np. R. Raszevska-Skałicka, *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX/1, s. 534–538 i cytowana tam literatura.

³² Zob. np. postanowienie NSA z 14 listopada 2018 r., sygn. I OSK 3854/18, CBOSA; A. Bednarczyk, *Zależność zakładowa*, [w:] *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, red. J. Filipek, Kraków 2012, s. 50–52.

³³ Postanowienie NSA z 14 listopada 2018 r., sygn. I OSK 3854/18.

³⁴ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. 2, Kraków 2001, s. 61.

stosunku zakładowego łączącego studenta i uczelnię³⁵. Pełnią funkcję służebną dla urzędywania wartości, osiągnięcia celów lub realizacji zadań, które prawo powszechnie obowiązujące wskazuje jako uzasadnienie działania uczelni³⁶.

Na tym tle zauważalne jest podobieństwo indywidualnych aktów wewnątrzzakładowych i aktów kierownictwa wewnętrznego (poleceń służbowych), przede wszystkim z uwagi na wywoływanie przez obie te czynności skutków prawnych w odniesieniu do imiennie oznaczonego adresata i występujących tylko w ramach stosunków zachodzących w określonej „organizacji”. Niemniej jednak kategoria aktów kierownictwa jest łączona ze sferą wewnętrzną administracji *sensu stricto*, a zatem ustrojową więzią typu kierowanie występującą w płaszczyźnie zależności organizacyjnej (tj. hierarchicznego podporządkowania jednego organu administracyjnego względem drugiego) lub służbowej (tj. w relacji przełożony – podwładny pracownik administracji publicznej)³⁷. Natomiast wewnętrzne akty władztwa zakładowego odnoszą się do szczególnego rodzaju podporządkowania zachodzącego na linii: zakład administracyjny (jego personel) – użytkownicy zakładu (tutaj studenci). Przez to są one określane jako „szczególny rodzaj aktów występujących w sferze wewnętrznej”³⁸.

Oprócz „rozstrzygnięć” w znaczeniu ścisłym (aktów przesądających o pewnych kwestiach, o przysługiwaniu uprawnień lub istnieniu czy też nałożeniu obowiązków – aktów administracyjnych i wewnętrznych aktów zakładowych) uczelnia realizuje przypisane jej zadania publiczne względem zindywidualizowanego adresata, posługując się formą działania w szczególności w postaci czynności materialno-technicznej oraz umowy cywilnoprawnej³⁹.

Jak każdy podmiot administrujący uczelnia stosuje wszystkie powyższe formy działania za pośrednictwem swoich organów. Wśród tego typu „przedstawicieli” można wymienić przede wszystkim: rektora (zob. art. 17 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1, 2 i 4 p.s.w.n.), komisję rekrutacyjną (zob. art. 72 ust. 1–4 p.s.w.n.), komisję stypendialną (zob. art. 86 ust. 3 p.s.w.n.), komisję dyscyplinarną (art. 310 ust. 1 p.s.w.n.), komisję egzaminacyjną (zob. § 18 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 27 września 2018 r. w sprawie studiów⁴⁰) i inne organy przewidziane w statucie uczelni (zob. art. 17 ust. 2 p.s.w.n.; np. dziekana wydziału). Przy czym należy przyjąć, że we wszystkich tych przypadkach, w których wymienione podmioty zostały umocowane do wydawania aktów administracyjnych (w szczególności decyzji administracyjnych w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego), mamy do czynienia *de facto* z ustanowieniem organów administracji publicznej (w znaczeniu funkcjonalnym). Przesądza o tym przyznanie wskazanym jednostkom własnych kompetencji

³⁵ Zob. postanowienie NSA z 14 listopada 2018 r., sygn. I OSK 3854/18.

³⁶ Por. J. Filipek, *Prawo...*, s. 61.

³⁷ Zob. M. Brzeski, *Akt...*, s. 20–21.

³⁸ K.M. Ziemiński, *Podstawy problematyki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 70.

³⁹ Por. Z. Czarnik, J. Połuszyński, *Zakład...*, s. 491.

⁴⁰ Dz.U. poz. 1861 ze zm.; dalej: r.s.s.

władczych z zakresu administracji publicznej. Stanowi to bowiem w istocie kluczowy element konstrukcyjny pojęcia organu administracyjnego w ujęciu doktrynalnym⁴¹.

Odnosząc się do aspektu podmiotowego kompetencji administracyjnej w indywidualnych sprawach studenckich, warto zaznaczyć, że art. 23 ust. 1 p.s.w.n. wprowadza ogólną klauzulę kompetencyjną oznaczającą domniemanie umocowania rektora do stosowania wszelkich form działania uczelni analizowanych w niniejszym opracowaniu, chyba że ustawa lub inny akt normatywny (w tym o charakterze wewnątrzzakładowym) stanowi inaczej. Innymi słowy, wszelkie te działania, co do których przepisy nie wskazują wyraźnie organu uczelni upoważnionego do ich podjęcia, pozostają w gestii rektora. Oczywiście rektor może upoważnić podległych mu pracowników szkoły wyższej do wykonywania takich działań w jego imieniu.

3. Podstawy prawne działania uczelni w indywidualnych sprawach studenckich

Należy przyjąć, że także do organów uczelni odnosi się art. 7 Konstytucji RP i wymóg działania, zwłaszcza w indywidualnych sprawach studenckich, na podstawie i w granicach prawa⁴². Tym samym każde tego typu zachowanie zakładu administracyjnego powinno znajdować odpowiednie oparcie w „prawie”, rozumianym tutaj szeroko, jako całokształt aktów normotwórczych zarówno powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązujących⁴³.

Specyfika relacji wynikających z konstrukcji władztwa zakładowego powoduje, że umocowanie odpowiednich organów uczelni do stosowania określonych, indywidualnych form działania będzie wynikało nie tylko ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego (przede wszystkim przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz Kodeksu postępowania administracyjnego), lecz także z unormowań obowiązujących wewnętrznie, zwłaszcza statutu uczelni i regulaminu studiów⁴⁴. Przy czym należy podkreślić, że wymogi dotyczące charakteru takiej podstawy prawnej do działania są zróżnicowane w zależności od typu zachowania się organu zakładu administracyjnego. Akty administracyjne – zewnętrzne akty zakładowe wymagają oparcia na konkretnej normie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej (np. art. 108 p.s.w.n.), a to z uwagi na ingerowanie za pomocą tych aktów w konstytucyjne wolności lub prawa (zwłaszcza prawo do nauki – por. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Tym samym unormowania stanowione przez organy szkoły wyższej (np. statut, regulamin studiów,

⁴¹ Por. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 67–68.

⁴² Por. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

⁴³ W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 7 Konstytucji RP, s. 13.

⁴⁴ Por. P. Uziębło, G. Wierczyński, *Charakter prawny aktów prawa zakładowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, nr 26, s. 458.

uchwała w sprawie opłat za usługi edukacyjne) nie mogą stanowić samoistnej podstawy takiego aktu administracyjnego, w szczególności decyzji administracyjnej⁴⁵.

W odniesieniu do pozostałych indywidualnych form działania zakładów administracyjnych (wewnętrzne akty zakładowe, umowy cywilnoprawne, czynności materialno-techniczne) wystarczającym umocowaniem do ich stosowania jest ogólna norma kompetencyjna zawarta w ustawie (zwłaszcza ta, która wynika z art. 23 ust. 1 p.s.w.n.: „Do zadań rektora należą sprawy dotyczące uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni”)⁴⁶, uszczegółowiona ewentualnie na poziomie norm prawnych wewnętrznych (por. np. art. 85 ust. 1 *in fine* p.s.w.n.). Niemniej jednak także w przypadku tych form działania może pojawić się konieczność wystąpienia konkretnego upoważnienia ustawowego, jeśli chodzić będzie o czynność materialno-techniczną, która wywoła – pośrednio – skutki prawne wykraczające poza ramy stosunków zakładowych (co dotyczy np. wydania dyplomu ukończenia studiów – art. 77 p.s.w.n., legitymacji studenckiej – art. 74 ust. 4 p.s.w.n. czy zaświadczenia o ukończeniu studiów – art. 217 § 1 i § 2 pkt 2 k.p.a.).

⁴⁵ P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 40; E. Ochendowski, *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w szkołach wyższych*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 11.

⁴⁶ Por. J. Woźnicki, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, LEX/el., komentarz do art. 23 p.s.w.n., uw. 2.

III. Typy form działania stosowane w indywidualnych sprawach studenckich

1. Decyzje administracyjne

W odniesieniu do kilku przypadków przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce *expressis verbis* przewidują wydanie „decyzji administracyjnej”. Jeśli chodzi o indywidualne sprawy studenckie (w tym też kandydatów do studiowania), są to: 1) odmowa przyjęcia na studia (co dotyczy wyniku zarówno rekrutacji, jak i potwierdzenia efektów uczenia się czy przeniesienia z innej uczelni – art. 72 ust. 3 w zw. z art. 69–71 p.s.w.n.); 2) przyznanie oraz odmowa przyznania świadczeń w postaci stypendium socjalnego, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomogi lub stypendium rektora (art. 86 ust. 2 p.w.s.n.); 3) uchylenie decyzji komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej w sprawach tych świadczeń (art. 86 ust. 4 p.s.w.n.); 4) skreślenie z listy studentów (art. 108 ust. 3 p.s.w.n.); 5) sprawa podjęcia i odbywania studiów przez cudzoziemców (art. 323 ust. 1 pkt 6 p.s.w.n.); 6) zwolnienie cudzoziemca z opłat za określone usługi edukacyjne (art. 324 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.).

Na tym tle należy przyjąć, że ilekroć Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi o „decyzji administracyjnej”, to mamy do czynienia z formą rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.⁴⁷ Oprócz tożsamości terminologicznej występującej w obu aktach normatywnych, o stosowaniu tutaj przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przesądza też charakter wymienionych aktów podejmowanych przez uczelnię, spełniających warunki decyzji administracyjnej w ujęciu materialnym. Zasadniczo wszystkie one są bowiem kwalifikowanymi aktami administracyjnymi stanowiącymi władcze przejawy woli organu administracji publicznej, skierowanymi do indywidualnie oznaczonego adresata usytuowanego w danej sprawie „na zewnątrz” tego organu, rozstrzygającymi o wiążących konsekwencjach danej normy prawa powszechnie obowiązującego, w zakresie praw lub obowiązków materialnoprawnych tego adresata w konkretnym stanie faktycznym⁴⁸. W szczególności warto podkreślić zewnętrzny charakter wskazanych aktów zakładowych, tj. wywoływanie przez nie skutków wykraczających poza ramy relacji zakładowych uczelnia – student, tzn. ich wpływ na sytuację korzystania z podstawowych praw jednostki (chronionych

⁴⁷ J. Woźnicki, [w:] *Prawo...*, komentarz do art. 23 p.s.w.n., uw. 4.

⁴⁸ Por. B. Majchrzak, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 185 i cytowana tam literatura.

konstytucyjnie – prawa do nauki oraz praw majątkowych). To spostrzeżenie wydaje się cenne zwłaszcza w kontekście decyzji administracyjnych w sprawach podjęcia i odbywania studiów przez cudzoziemców oraz zwolnienia ich z opłat za usługi edukacyjne (art. 323 ust. 1 pkt 6 i art. 324 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.). Przy czym natura tych aktów powinna determinować także wynik oceny charakteru prawnego analogicznych przedmiotowo rozstrzygnięć podejmowanych wobec studentów (kandydatów na studia) niebędących cudzoziemcami. Tymczasem ustawodawca w art. 72 ust. 2 p.s.w.n. przyjął, że przyjęcie na studia następuje w drodze „wpisu na listę studentów”. Natomiast co do kwestii zwalniania z opłat za usługi edukacyjne art. 79 ust. 3 p.s.w.n. odsyła do wewnętrznych unormowań uczelni. Tym samym przesądza, że załatwianie tych spraw zasadniczo nie może następować w formie decyzji administracyjnej, gdyż brakuje ustawowej podstawy wydania tego typu aktu.

Dodatkowo pewne zastrzeżenie należałoby poczynić w odniesieniu do „decyzji administracyjnej” rektora o uchyleniu decyzji komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej w sprawach świadczeń określonych w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 p.s.w.n. (art. 86 ust. 4 p.s.w.n.). Rozstrzygnięcie to nie odpowiada w pełni powyższemu materialnemu ujęciu decyzji administracyjnej. Ma cechy środka nadzoru, który nie stanowi wiążącej konkretyzacji normy prawa materialnego w odniesieniu do indywidualnie oznaczonego adresata i konkretnej jego sytuacji. Oddziałuje ono na sytuację materialnoprawną studenta jedynie pośrednio, odnosząc się do kwestii prawidłowości jej ukształtowania przez komisję stypendialną lub odwoławczą komisję stypendialną. W efekcie uchylenia ich decyzji przez rektora dojdzie do zniesienia stosunku materialnoprawnego będącego efektem orzeczenia takiej komisji (na tym polega ów pośredni skutek materialnoprawny). Można ponadto dostrzec podobieństwo sprawy załatwianej w drodze wskazanego aktu rektora do wyróżnionej przez B. Adamiak „sprawy administracyjnej procesowej”. Jej istotą jest bowiem dokonanie – w formie decyzji administracyjnej – autorytatywnej konkretyzacji normy prawa procesowego przewidującej określone wady decyzji (tutaj: „niezgodność z przepisami prawa” – art. 86 ust. 4 p.s.w.n.), wydanej w sprawie administracyjnej materialnej (tutaj: dotyczącej przyznania lub odmowy przyznania świadczeń wymienionych w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 p.s.w.n.)⁴⁹. Tym samym, art. 86 ust. 4 p.s.w.n. jest podstawą „decyzji administracyjnej” w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego tylko w ujęciu formalnym. Nie zmienia to jednak tego, że będzie ona wydawana według reguł procesowych określonych w przepisach kodeksowych.

Co do zasady, wszystkie powyżej wymienione akty określone w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce jako „decyzje administracyjne” wydaje rektor, chyba że przepis ustawy stanowi inaczej (por. art. 23 ust. 1 p.s.w.n.). Wyjątek odnosi się do decyzji o odmowie przyjęcia na studia, które mogą być podejmowane przez komisje „rekrutacyjne” (art. 72 ust. 1, 3 i 4 p.s.w.n.), oraz decyzji w sprawach świadczeń stypendialnych i zapomogi, które – na wniosek

⁴⁹ Zob. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 8, s. 29.

samorządu studenckiego – są przyznawane przez komisję stypendialną lub odwoławczą komisję stypendialną (art. 86 ust. 3 p.s.w.n.). Inne podmioty, w szczególności osoby pełniące funkcje kierownicze w uczelni (np. prorektor, dziekan, prodziekan, dyrektor instytutu, dyrektor szkoły doktorskiej), mogą wydawać decyzje administracyjne tylko na podstawie upoważnienia udzielonego im przez rektora, działając w ten sposób w jego imieniu⁵⁰.

Zasadne jest twierdzenie, że omówione przypadki wyraźnego zidentyfikowania „decyzji administracyjnej” nie wyczerpują katalogu podstaw prawnych wydawania takich decyzji na gruncie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce⁵¹. W nawiązaniu do tego wypada wskazać przede wszystkim na art. 94 ust. 2 p.s.w.n., zgodnie z którym wystąpienie określonych w tym przepisie przesłanek (np. uzyskanie tytułu zawodowego czy skreślenie z listy studentów) skutkuje wygaśnięciem decyzji o przyznaniu świadczeń stypendialnych wymienionych w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 p.s.w.n. lub zapomogi. To unormowanie, w związku z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., powinno skutkować wydaniem deklaratoryjnej decyzji administracyjnej stwierdzającej wygaśnięcie wskazanej decyzji uprawniającej do świadczeń⁵². Artykuł 94 ust. 2 p.s.w.n. precyzuje bowiem sytuacje bezprzedmiotowości tej decyzji (w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.), a stwierdzenie jej wygaśnięcia leży w interesie społecznym, który stanowi tutaj pewność obrotu prawnego polegającą na tym, że nie funkcjonują w nim akty administracyjne przewidujące wygaśnięcie uprawnień.

Podstawy do wydania decyzji administracyjnej dostarczają też art. 312 ust. 5 oraz art. 316 ust. 4 p.s.w.n. Zgodnie z pierwszym przepisem, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Artykuł 316 ust. 4 p.s.w.n. stanowi zaś, że ten sam organ może wydać analogiczne orzeczenie w sytuacji uporczywego nieusprawiedliwionego niestawiania się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu wyjaśniającym. Jak słusznie przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie poprzedniego stanu prawnego (który to pogląd zachowuje aktualność), „zawieszenie w prawach studenta następuje w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ [...] dotyczy ono sfery praw i obowiązków studenta oraz wywiera bezpośredni skutek także na zewnątrz uczelni, albowiem zawieszonemu w okresie zawieszenia nie będzie przysługiwał

⁵⁰ J. Woźnicki, [w:] *Prawo...*, komentarz do art. 23 p.s.w.n., uw. 4.

⁵¹ Por. w odniesieniu do stypendium ministra (art. 359–361 p.s.w.n.): *Przewodnik po systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Część 1*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2019, s. 122, <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/konstytucja-dla-nauki-%E2%80%92-przewodnik-po-reformie> (dostęp: 26 października 2020 r.).

⁵² Podobnie J.M. Zieliński, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el., komentarz do art. 94 p.s.w.n., uw. 4; odmiennie: A. Mrozowska, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, LEX/el., komentarz do art. 94 p.s.w.n., uw. 3.

status studenta uczelni wyższej”⁵³. Innymi słowy, rozstrzygnięcie to spełnia przesłanki decyzji administracyjnej w ujęciu materialnym i z tego powodu podlega rygorom przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Można ponadto bronić poglądu, że z przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce wynika konieczność traktowania jako decyzji administracyjnej także uchwały komisji egzaminu dyplomowego o nadaniu tytułu zawodowego⁵⁴. Niestety trudno jest wskazać bezpośrednią podstawę ustawową wydania takiej decyzji, co jest istotnym kontrargumentem przeciwko zaprezentowanej tezie. Niemniej jednak ważną przesłanką zaprezentowanej oceny charakteru prawnego uchwały komisji egzaminacyjnej jest art. 77 ust. 4 pkt 1 p.s.w.n. i § 18 r.s.s. W konsekwencji tych przepisów należy przyjąć, że ustawa przewiduje umocowanie do prowadzenia „postępowania administracyjnego w sprawie nadania tytułu zawodowego” (art. 77 ust. 4 pkt 1 p.s.w.n.), który to tytuł uzyskuje się jako akt finalny złożenia egzaminu dyplomowego (§ 18 r.s.s.). Skoro przepisy stanowią o „postępowaniu administracyjnym”, to naturalnym wnioskiem jest ten, że chodzi tutaj o procedurę normowaną w Kodeksie postępowania administracyjnego, a zatem toczącą się przed organami administracji publicznej lub innymi podmiotami w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.)⁵⁵. Dodatkowo art. 77 ust. 1 p.s.w.n. definiuje dyplom ukończenia studiów jako akt „potwierdzający” wykształcenie wyższe oraz uzyskany tytuł zawodowy⁵⁶, co sugeruje, że przed wydaniem tego dyplomu absolwentowi podjęto akt nadania tytułu zawodowego. Przy czym warto podkreślić, że ta czynność posiada cechy decyzji w ujęciu materialnym (aktu zakładowego zewnętrznego), będąc władczym przejawem konkretyzacji normy materialnoprawnej (wynikającej z art. 76 ust. 1 p.s.w.n.) w odniesieniu do imiennie oznaczonego adresata, określającym jego sytuację prawną także poza sferą relacji zakładowej, tj. uzyskanie tytułu zawodowego, wyższego wykształcenia i określonych kwalifikacji z tym związanych, będących często przesłanką możliwości wykonywania oznaczonego zawodu. Jednocześnie warto zasygnalizować, że być może rozwiązaniem problemu braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania omawianej decyzji jest – co prawda niepozbawiona kontrowersji – wykładnia art. 77 ust. 1 p.s.w.n. opierająca się na twierdzeniu, iż przewiduje on dwa odrębne uprawnienia adresata (i powiązane z nimi normy kompetencyjne uczelni): 1) do otrzymania dyplomu ukończenia studiów potwierdzającego wyższe wykształcenie; 2)

⁵³ Wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1383/15, CBOSA; tak też A. Budnik, *Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016, s. 418.

⁵⁴ Taki też charakter przypisywano uchwale komisji egzaminacyjnej o nadaniu tytułu zawodowego na gruncie ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.; dalej: p.s.w.) – zob. P. Dańczak, *Decyzja...*, s. 286 i cytowane tam orzecznictwo.

⁵⁵ Por. B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3; zob. też w szczególności art. 15 oraz art. 233 i 234 k.p.a.

⁵⁶ J.M. Zieliński, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, komentarz do art. 74 p.s.w.n., uw. 2.

do otrzymania określonego tytułu zawodowego. Wówczas art. 77 ust. 1 p.s.w.n. (druga część przepisu) mogły być traktowane jako podstawa prawna decyzji administracyjnej o nadaniu tytułu zawodowego.

Jeszcze poważniejsze problemy interpretacyjne odnoszą się do kolejnych dwóch rozstrzygnięć podejmowanych przez organy uczelni w postaci przesądzenia o wznowieniu studiów (czyli ponownym przyjęciu na określony etap studiów) oraz zwolnieniu z opłat za studia studentów niebędących cudzoziemcami. Oba akty odznaczają się wskazanymi wcześniej cechami właściwymi dla zewnętrznych aktów władztwa zakładowego – decyzji administracyjnych⁵⁷ (przede wszystkim bezpośrednim wpływem na korzystanie przez jednostkę z jej konstytucyjnie chronionych praw). Ustawodawca też akceptuje taką ocenę, jeśli chodzi o zwolnienie z opłat za określone usługi edukacyjne, stanowiąc o „decyzji administracyjnej”, wydawanej jednak tylko wobec cudzoziemca (art. 324 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.). Jednocześnie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie wspomina nawet pośrednio (jak w przypadku nadania tytułu zawodowego) o umocowaniu organów uczelni do dokonywania powyższych czynności prawnych. Praktyka pokazuje, że tego typu normy kompetencyjne są przewidziane w aktach normatywnych wewnętrznie obowiązujących (por. np. § 23 regulaminu studiów w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie stanowiącego załącznik do uchwały Nr 60/2019 Senatu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2019 r.⁵⁸ oraz § 2–5 i 7–8 uchwały Nr 282/2020 Senatu Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 24 września 2020 r. w sprawie warunków i trybu zwalniania z opłat wymienionych w art. 79 ust 1 i 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵⁹). Charakter tych aktów prawodawczych, w zestawieniu z istotą i merytoryczną naturą rozstrzygnięcia o wznowieniu studiów czy zwolnieniu z opłat za usługi edukacyjne, stoją jednak w sprzeczności z podstawową regułą, zgodnie z którą umocowanie do wydawania decyzji administracyjnych, także w ramach władztwa zakładowego, musi wynikać z prawa powszechnie obowiązującego. W tym zakresie zatem konieczna jest interwencja prawodawcy przez wprowadzenie upoważnienia ustawowego do podejmowania powyższych rozstrzygnięć. W obecnym stanie prawnym mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której organy uczelni podejmują decyzje administracyjne w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (co wynika z materialnego charakteru tych aktów) bez odpowiedniej podstawy prawnej (por. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Innymi słowy, są one niejako „automatycznie wadliwe” w sposób kwalifikowany⁶⁰.

⁵⁷ Zob. postanowienie NSA z 12 stycznia 2000 r., sygn. II SA/Wr 499/99; wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Wa 1684/17; oba opublikowane w CBOSA; odmiennie: P. Przybysz, *Sytuacja...*, s. 378–379.

⁵⁸ Zob. <https://monitor.uksw.edu.pl/docs/4242> (dostęp: 23 października 2020 r.).

⁵⁹ Zob. <https://monitor.uksw.edu.pl/docs/5489> (dostęp: 23 października 2020 r.).

⁶⁰ Odmiennie: wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Wa 1684/17.

2. Czynności materialno-techniczne

Według intencji ustawodawcy jedną z podstawowych czynności materialno-technicznych odnoszących się do spraw indywidualnych załatwianych przez organy uczelni jest wpis na listę studentów. Stanowi o nim art. 72 ust. 2 p.s.w.n., który – wobec braku odmiennego zastrzeżenia – dotyczy przyjęcia na studia zarówno przez rekrutację, jak i potwierdzenie efektów uczenia się czy przeniesienie z innej uczelni (zob. art. 69 ust. 1 p.s.w.n.)⁶¹. Artykuł 72 ust. 2 i 3 p.s.w.n., przewidujące „wpis na listę studentów” i „decyzję administracyjną” o odmowie przyjęcia na studia, są „klasycznym” przykładem realizacji założenia ustawodawcy o rozstrzygnięciu w drodze decyzji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego tylko tych spraw, co do których *expressis verbis* wskazano w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce taką właśnie formę działania. Tym samym *a contrario* – w pozostałych sprawach, a zatem w szczególności także przyjęcia na studia, nie znajduje zastosowania konstrukcja decyzji administracyjnej⁶². To implikuje wniosek wyrażany w literaturze przedmiotu o konieczności przypisania art. 72 ust. 2 p.s.w.n. waloru podstawy prawnej do dokonania czynności materialno-technicznej⁶³. Stanowi to w istocie zaprzeczenie dotąd funkcjonującego i utrwalonego w doktrynie i judykaturze poglądu, że „przyjęcie w poczet użytkowników zakładu publicznego, jakim jest uniwersytet, następuje w drodze aktu podjętego przez upoważniony organ zakładu (decyzji administracyjnej)”⁶⁴. Problematiczne jest także w kontekście podstawowego kryterium oceny charakteru prawnego poszczególnych czynności organów administracji publicznej. O naturze zachowania ma bowiem przesądzać nie nazwa nadana przez prawodawcę, lecz treść, wynikający z niej merytoryczny charakter i skutki danej czynności⁶⁵.

Na tle powyższego należałoby dokonać spostrzeżeń bardziej szczegółowych, a mianowicie, że cechom czynności materialno-technicznej odpowiada wyłącznie takie przyjęcie na studia, które następuje niejako „automatycznie”, np. na podstawie zajętego miejsca na liście rankingowej ustalonego tylko w oparciu o wyniki egzaminu maturalnego, egzaminu dojrzałości lub egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie (por. art. 70 ust. 3 p.s.w.n.). Jedynie wówczas bowiem procedura przyjęcia na studia nie będzie „rozstrzygnięciem sprawy” właściwym dla aktu administracyjnego, a zatem nie będzie przesądzaniem o pewnych kwestiach, rozstrzygnięciem wątpliwości co do stanu faktycznego, rozstrzygnięciem o przysługiwaniu

⁶¹ Tak też M. Dokowicz, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, LEX/el., komentarz do art. 72 p.s.w.n., uw. 1.

⁶² Zob. Ł. Kierznowski, *Konsekwencje ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dla stypendiów przyznawanych studentom i doktorantom przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 9, s. 55.

⁶³ M. Dokowicz, [w:] *Prawo...*, komentarz do art. 72 p.s.w.n., uw. 4.

⁶⁴ Uchwała NSA (7) z 13 października 2003 r., sygn. OPS 5/03; tak też np. E. Ochendowski, *Zakres...*, s. 8.

⁶⁵ Por. J. Jendrośka, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 200.

uprawnien lub istnieniu bzdź nałożeniu obowiazków⁶⁶. Skutek nastapi tutaj niejako z mocy samego prawa, w konsekwencji wystapienia „nieocennych” elementow stanu faktycznego, gdzie ostatnim czynnikiem „dopełniającym” przesłanki faktyczne uzyskania statusu studenta jest czynność faktyczna wpisu na liste czlonkow wspolnoty akademickiej. W takich przypadkach zaś, w ktorzych rektor czy komisja rekrutacyjna dzialaja w warunkach konieczności oceny okolicznosci (przesłanek), z ktorymi przepis prawa wiazze powstanie okreslonych skutkow prawnych, gdy zaistnienie tych przesłanek w konkretnej sytuacji budzi watpliwosci, w owczas sa podstawy podjecia „rozstrzygnięcia” jako istoty aktu administracyjnego. Przy czym wlasnie takie „sporne”, ocenne, wymagajace zbadania przesłanki rozstrzygania (nie-rzadko uznaniowego), sa czesto wprowadzane w ramach wewnetrznych aktow normatywnych uczelni (uchwal lub regulaminow), jako warunki rekrutacji, potwierdzenia efektow uczenia sie czy przeniesienia z innej uczelni. Tym samym mozna przyjac ewentualnie, ze przesadzenie zawarte w art. 72 ust. 2 p.s.w.n. o czynności materialno-technicznej wpisu ma w wiekszości przypadkow przyjec na studia charakter wyłacznie formalny, nie odpowiadajac istocie merytorycznej tego dzialania uczelni, bedacego aktem administracyjnym (zewnetrzny)⁶⁷.

Innymi czynnościami materialno-technicznymi podejmowanymi przez organy uczelni lub upowaznionych pracownikow sa zaświadczenia⁶⁸ wydawane na ządanie osoby ubiegajacej sie o nie, np. zaświadczenie o ukończeniu studiow, o statusie studenta czy o sredniej ocen z danego etapu studiow. Stanowia one dokumenty urzedowe, ktore potwierdzaja istniejacy stan prawny (sytuacje prawną) lub stan faktyczny (okreslone zdarzenia). W szczegolności nie wywołuja bezposrednich skutkow w zakresie sytuacji prawnej wnioskodawcy; moga zmieniać zaś jego sytuacje faktyczną, a przez to miec wplyw na mozliwosc realizacji pewnych uprawnień czy obowiazkow⁶⁹. Jak dodatkowo stwierdzil Naczelny Sad Administracyjny w wyroku z 12 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 2527/17: „zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie aktem woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego. Zaświadczenie nie rozstrzyga zadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani nie ksztaltuje bezposrednio stosunku prawnego. Zaświadczaniem organ potwierdza jedynie istnienie okreslonego stanu na

⁶⁶ Zob. K.M. Ziemiński, *Indywidualny...*, s. 477.

⁶⁷ Por. tez J.M. Zieliński, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, komentarz do art. 72 p.s.w.n., uw. 3: „Przyjecie na studia następuje w drodze wpisu na liste studentow – ta decyzja powinna tez byc uznana za decyzje administracyjną, mimo ze brzmienie ust. 3 sugeruje, iz tylko decyzja o odmowie wpisu jest decyzją administracyjną”.

⁶⁸ Taki charakter prawny przypisuja zaświadczeniu np.: B. Adamiak, J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 995; M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el., komentarz do art. 217 k.p.a., uw. 4; L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 34; odmiennie zaś: M. Masternak, który okresla zaświadczenie jako „akt potwierdzajacy” różny od czynności materialno-technicznej (M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma dzialania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 200 i 228–229).

⁶⁹ L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie...*, s. 39.

podstawie posiadanych już danych⁷⁰. Za podstawę wystawiania zaświadczeń przez uczelnie należy uznać art. 217–219 k.p.a.

Większe trudności interpretacyjne powstają na tle charakteru prawnego dyplomu ukończenia studiów. W świetle poglądów przyjmowanych w orzecznictwie i literaturze rozważenia wymaga albo przypisanie mu miana aktu administracyjnego (deklaratoryjnej decyzji administracyjnej)⁷¹, albo uznanie za czynność podobną do zaświadczenia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego⁷² (a zatem, według konwencji przyjmowanej w ramach niniejszego opracowania, za czynność materialno-techniczną).

Zgodnie z art. 77 ust. 1 p.s.w.n. dyplom ukończenia studiów potwierdza wykształcenie wyższe oraz tytuł zawodowy. Ważne wydaje się spostrzeżenie, że ukończenie studiów oraz uzyskanie wyższego wykształcenia i określonego tytułu zawodowego (jako konsekwencje powiązane przez ustawodawcę z dyplomem) są skutkami prawnymi wykraczającymi poza tzw. stosunki zakładowe występujące w ramach uczelni. Jak wcześniej wskazano, skutki te kwalifikują się do konkretyzacji w drodze zewnętrznego aktu zakładowego (decyzji administracyjnej), którego podjęcie stwarza nową sytuację prawną jego adresata w zewnętrznej sferze działania administracji, w szczególności przez rozwiązanie stosunku zakładowego⁷³ czy możliwość legitymowania się wyższym wykształceniem uprawniającym do wykonywania określonego zawodu.

W powyższym kontekście podstawową kwestią jest rozstrzygnięcie, czy wskazane skutki prawne są uruchamiane w drodze wydania dyplomu ukończenia studiów, czy też następują wcześniej. Za drugim rozwiązaniem przemawia kilka argumentów.

Zgodnie z art. 76 ust. 7 p.s.w.n. datą ukończenia studiów jest data złożenia egzaminu dyplomowego, w przypadku zaś studiów na kierunkach lekarskim, lekarsko-dentystycznym i weterynaria – data złożenia ostatniego wymaganego programem studiów egzaminu, a w przypadku studiów na kierunkach farmacja i fizjoterapia – data zaliczenia ostatniej wymaganej programem studiów praktyki. Innymi słowy, przepis ten wskazuje wyraźnie, że rozwiązanie stosunku zakładowego łączącego studenta i uczelnię następuje uprzednio względem wydania mu dyplomu ukończenia studiów. Co więcej, potwierdza to też art. 77 ust. 2 p.s.w.n. stanowiący, że uczelnia wydaje absolwentowi taki dyplom w terminie 30 dni od ukończenia studiów.

Również zdobycie wyższego wykształcenia i tytułu zawodowego są konsekwencjami konkretyzującymi się wcześniej niż dopiero w chwili otrzymania dyplomu ukończenia studiów.

⁷⁰ LEX nr 2494340.

⁷¹ Por. postanowienie WSA w Krakowie z 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1756/12; wyrok WSA w Gliwicach z 14 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/Gl 294/10; wyrok NSA z 6 września 2007 r., sygn. I OSK 857/07; wszystkie opublikowane w CBOSA.

⁷² Por. P. Dańczak, *Decyzja...*, s. 140–141; zob. też: Z.R. Kmiecik, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 154–158.

⁷³ Zob. np. postanowienie NSA z 14 listopada 2018 r., sygn. I OSK 3854/18.

Według bowiem § 18 r.s.s. protokół egzaminu dyplomowego zawiera m.in. wskazanie uzyskanego tytułu zawodowego. Przepis sugeruje zatem, że już od momentu ogłoszenia wyniku powyższego egzaminu osoba zdająca zyskuje umocowanie do legitymowania się wyższym wykształceniem i określonym tytułem zawodowym. Podobnie należy oceniać przypadki tych kierunków studiów, w ramach których nie został przewidziany egzamin dyplomowy (lekar-ski, lekarsko-dentystyczny, weterynaria, farmacja i fizjoterapia – zob. art. 76 ust. 7 *in fine* p.s.w.n.). Tutaj jednak skutek prawny powstaje z mocy samego prawa, wraz z wystąpieniem określonego stanu faktycznego, czego konsekwencją jest następnie otrzymanie dyplomu.

Zróznicowanie czasowe między wydaniem dyplomu ukończenia studiów a zdobyciem tytułu zawodowego wynika ponadto z niezbędnych elementów treści dyplomu wskazanych w § 32 pkt 9 i 12 r.s.s. (którymi są: „tytuł zawodowy i data jego uzyskania” oraz „data wydania dyplomu”). Jesliby bowiem taki tytuł był uzyskiwany w chwili wydania dyplomu, zbędnym składnikiem treściowym tego dyplomu byłoby oznaczenie momentu osiągnięcia tytułu zawodowego.

W ten sposób dochodzimy do konkluzji, że dyplom ukończenia studiów wyłącznie potwierdza uprzednie wystąpienie określonych skutków prawnych dotyczących danego absolwenta. Dodatkowo jego wydanie następuje niejako automatycznie, będąc prostą konsekwencją zdarzeń zaistniałych wcześniej. Na etapie wydawania dyplomu nie ma miejsca na „rozstrzygnięcie sprawy” (zespół czynności poprzedzających podjęcie decyzji administracyjnej, nawet tzw. deklaratoryjnej). Jeżeli spełnienie przesłanek, z którymi norma prawna wiąże oznaczony skutek, jest oczywiste i bezsporne (jak w przypadku dyplomu ukończenia studiów), to nie wymaga się wydania decyzji administracyjnej, ale dokonania czynności materialno-technicznej o cechach zaświadczenia⁷⁴ (można się zastanawiać, czy chodzi o zaświadczenie w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwagi na brak wyraźnego wymogu złożenia wniosku o wydanie dyplomu ukończenia studiów – por. art. 217 § 1 k.p.a.⁷⁵ Tym samym nie może być tutaj mowy o ukierunkowaniu takiej czynności na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych – powstanie, zmianę, cofnięcie lub wiążące ustalenie uprawnienia bądź obowiązku. Ich zakres po stronie absolwenta studiów jest taki sam, zarówno przed, jak i po wydaniu dyplomu ukończenia studiów. Stanowi on jedynie szczególny dokument urzędowy, który jest dowodem zupełnym legitymowania się przez daną osobę ukończeniem studiów, wyższym wykształceniem i określonym tytułem zawodowym. Ta okoliczność faktyczna (w postaci posiadania odpowiedniego dokumentu) niekiedy warunkuje możliwość uruchomienia skutków prawnych w odniesieniu do dysponenta dyplomu ukończenia studiów (np. ubiegania się o zatrudnienie na stanowisku wymagającym wyższego wykształcenia).

⁷⁴ Zob. Z.R. Kmieciak, *Instytucja...*, s. 37-38.

⁷⁵ Przy tym nie należy całkowicie wykluczyć interpretacji, że wspomnianym wnioskiem jest złożenie pracy dyplomowej przez studenta, który w ten sposób inicjuje cały ciąg działań kończących się wydaniem dyplomu ukończenia studiów.

Powyższą interpretację dotyczącą niewywoływania bezpośrednich skutków prawnych przez wydanie dyplomu ukończenia studiów (a tym samym niemożności przypisania mu przymiotu decyzji administracyjnej) wspierają dodatkowo argumenty nawiązujące do podstawowych reguł wykładni językowej przepisów. Artykuł 77 p.s.w.n. jest źródłem wyróżnienia dwóch odmiennych zachowań organów uczelni (procedur) powiązanych z uzyskaniem tytułu zawodowego, a mianowicie „potwierdzenia” takiego tytułu (ust. 1) oraz jego „nadania” (ust. 4 pkt 1). Kontekst językowy tych przepisów sugeruje, że procedurą zmierzającą bezpośrednio do wywołania skutków prawnych jest tylko „postępowanie administracyjne w sprawie nadania tytułu zawodowego”, a procedura zmierzająca do „potwierdzenia” tego faktu przez wydanie dyplomu ma wtórny charakter, wskazując jedynie na konsekwencje prawne powstałe w wyniku poprzedzającego ją rozstrzygnięcia „sprawy nadania tytułu zawodowego”, a zatem stwierdzając urzędowo określony stan prawny (por. art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.). Przy czym warto podkreślić, że ta „sprawa nadania tytułu zawodowego” jest załatwiana w „postępowaniu administracyjnym”, a więc ustawodawca w art. 77 ust. 4 pkt 1 p.s.w.n. odwołuje się do pojęcia, które jest najczęściej używane na oznaczenie procedury zmierzającej do wydania decyzji administracyjnej⁷⁶. Za wykluczeniem decyzyjnej formy wydania dyplomu ukończenia studiów wydaje się przemawiać też to, że art. 77 ust. 5 p.s.w.n. stanowi o stwierdzeniu nieważności dyplomu w drodze „decyzji administracyjnej”. Jeśliby bowiem dyplom również stanowił decyzję administracyjną, wówczas wskazane zastrzeżenie co do formy jego unieważnienia byłoby zbędne (por. art. 158 § 1 k.p.a.).

Wszystkie te argumenty przesądzają o konieczności zaakceptowania tezy, że wydanie dyplomu ukończenia studiów przybiera formę czynności materialno-technicznej.

Oczywiście powyższy katalog czynności materialno-technicznych ma charakter wyłącznie przykładowy, nie obrazując tym samym w pełni różnorodności tego typu działań podejmowanych przez organy lub pracowników uczelni wobec imiennie oznaczonych studentów. Wśród nich można wymienić ponadto m.in.: obliczenie średniej ocen z danego etapu studiów, zarejestrowanie studenta do określonej grupy zajęciowej, wyznaczenie terminu egzaminu komisyjnego czy egzaminu dyplomowego, wydanie legitymacji studenckiej czy obliczenie opłaty związanej z powtarzaniem określonych zajęć na studiach z powodu niezadowolających wyników w nauce.

⁷⁶ Zob. B. Adamiak, *Zagadnienia...*, s. 3; por. też w szczególności art. 15 oraz art. 233 i 234 k.p.a.

3. Akty administracyjne *sui generis*

W tym miejscu warto ponownie nawiązać do stwierdzenia, że przesądzenie zawarte w art. 72 ust. 2 p.s.w.n. o czynności materialno-technicznej „wpisu na listę studentów” ma w większości przypadków przyjęć na studia charakter wyłącznie formalny. Często bowiem włączenie do grona wspólnoty zakładu administracyjnego – uczelni następuje w wyniku podjęcia rozstrzygnięcia (zdecydowania o pewnych kwestiach, usunięcia wątpliwości co do stanu faktycznego, ustalenia – nierzadko uznaniowego – o przysługiwaniu uprawnienia), a nie z mocy samego prawa, niejako „automatycznie”, po zaistnieniu ściśle określonych „nieocenionych” okoliczności faktycznych. To skutkuje rozdźwiękiem między naturą typowego „wpisu”, jako czynności materialno-technicznej (o której stanowi art. 72 ust. 2 p.s.w.n.) a „wpisem” stanowiącym w istocie przejaw ustalania sytuacji prawnej adresata, a więc konsekwencji prawnych stosowanej normy generalnej i abstrakcyjnej w odniesieniu do zindywidualizowanego podmiotu i konkretnej jego sytuacji. W tym drugim przypadku należy opowiedzieć się za tym, że „wpis na listę studentów” ma cechy zewnętrznego aktu administracyjnego. Szanując jednocześnie intencje ustawodawcy, wypada określić go mianem aktu administracyjnego *sui generis*, niebędącego „decyzją administracyjną” w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie wyklucza to jednak konieczności stosowania w procedurze jego wydawania *per analogiam* przepisów tego Kodeksu, z uwagi na daleko idące podobieństwo tego aktu do typowej decyzji administracyjnej oraz niejako wzorcowy charakter procedury kodeksowej dla wszelkich jurysdykcyjnych przejawów działania organów administracji publicznej. *A contrario* w odniesieniu do „wpisu na listę studentów” jako typowej czynności materialno-technicznej przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajdują zastosowania, a więc będą podlegały „uruchomieniu” dopiero wówczas, gdy w ramach powiązanej z takim wpisem procedury zajdzie konieczność wydania „decyzji administracyjnej” o odmowie przyjęcia na studia.

Ponadto za *sui generis* akt administracyjny można uznać rozstrzygnięcie rektora o nieprzedłożeniu wniosku o przyznanie studentowi stypendium ministra⁷⁷. W ramach katalogu określonego w art. 3 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁸ podlega ono kwalifikacji jako inny niż decyzja czy postanowienie administracyjne „akty lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”⁷⁹. Ustawowe (pośrednie) odniesienie do tego rozstrzygnięcia znajdujemy w art. 359 ust. 2 p.s.w.n., zgodnie z którym stypendium dla studenta wykazującego się znaczącymi osiągnięciami naukowymi, artystycznymi lub sportowymi przyznaje minister na wniosek rektora. Tryb wnioskowania do organu uczelni

⁷⁷ Por. Przewodnik..., s. 122.

⁷⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁷⁹ Por. postanowienie NSA z 28 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 1328/16, CBOSA.

precyzują normatywne akty wewnętrzne i na ich gruncie należy poszukiwać bezpośredniej podstawy prawnej do odmowy przyjęcia przez rektora kandydatury studenta i przekazania dokumentów do ministra. Przy tym zewnętrzny charakter tego typu odmowy wynika z jej powiązania z materią pomocy finansowej studentowi oraz zewnętrzną naturą relacji student – minister w ramach postępowania administracyjnego w przedmiocie przyznania stypendium ministerialnego.

Dążąc do zwrócenia uwagi na różnorodność typów oddziaływań uczelni odnoszących się do indywidualnych spraw studentów, warto też zwrócić uwagę na orzeczenia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym. Przesłanką tego typu odpowiedzialności jest naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni lub czyn uchybiający godności studenta (art. 307 ust. 1 p.s.w.n.). Ustawowe umocowanie do orzekania w tym zakresie mają komisja dyscyplinarna, odwoławcza komisja dyscyplinarna (art. 310 ust. 1 p.s.w.n.) oraz – w przypadku przewinień mniejszej wagi – rektor (art. 312 ust. 1 p.s.w.n.). Objęcie tych zagadnień granicami niniejszego opracowania, dotyczącego przecież w istocie prawnych form działania administracji, może rodzić zdziwienie choćby z tych powodów, o których pisze Z.R. Kmiecik („przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne nie można zaliczyć do norm prawa administracyjnego, ponieważ w sprawach tych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Również traktowanie komisji dyscyplinarnych jako organów administracji publicznej może budzić wątpliwości”⁸⁰). Niemniej jednak, jeśli wziąć pod uwagę to, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest uznawana za odpowiedzialność regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego (określającymi jej zakres podmiotowy, przesłanki i środki), ponoszona przez wskazane w tych normach osoby fizyczne za naruszenie obowiązków prawnych wynikających z przynależności do właściwych podmiotów publicznych (tutaj – zakładu administracyjnego) i mającą na celu zapewnienie prawidłowej realizacji przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych⁸¹, to uznanie orzeczenia komisji dyscyplinarnej o wydaleniu danego studenta z uczelni (por. art. 308 pkt 5 p.s.w.n.), skutkującego przecież rozwiązaniem stosunku zakładowego, za *sui generis* zewnętrzny akt administracyjny nie wydaje się pozbawione uzasadnienia. Na administracyjnoprawny charakter tego typu orzeczeń wskazuje ponadto art. 318 p.s.w.n., zgodnie z którym podlegają one – po uprawomocnieniu – zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Co więcej, nierzadko kary dyscyplinarne są uznawane przez przedstawicieli doktryny za rodzaj sankcji administracyjnej⁸².

⁸⁰ Z.R. Kmiecik, *Decyzje administracyjne organów szkół wyższych wydawane w sprawach studenckich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 14, s. 18–19.

⁸¹ Zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 71.

⁸² H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 637–638; zob. też T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 187.

4. Umowy cywilnoprawne

Wśród czynności konsensualnych dokonywanych przez organy uczelni wobec studentów należy wymienić przede wszystkim umowy cywilnoprawne⁸³. Warto wspomnieć, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym jedną z najważniejszych czynności tego rodzaju była umowa o warunkach odpłatności za studia lub usługi edukacyjne (art. 160a ust. 1 p.s.w.). Aktualnie unormowania Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce *expressis verbis* nie przewidują obowiązku zawierania tego typu umów⁸⁴ ani też innych. Nie oznacza to jednak, że uczelnie nie są sygnatariuszami wspomnianych kontraktów. Mogą je bowiem zawierać na ogólnych zasadach swobody umów, jako podmioty (osoby prawne) będące uczestnikami obrotu cywilnoprawnego, w celu jednak realizacji nałożonych na zakład administracyjny zadań publicznych i na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej (por. w szczególności art. 79 i 104 p.s.w.n.)⁸⁵. W tym kontekście warto zauważyć, że w niektórych uczelniach nadal funkcjonują umowy o warunkach odpłatności za studia⁸⁶ (mimo braku w przepisach Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce unormowania analogicznego do art. 160a ust. 1 p.s.w.). Dodatkowo jednym z bardziej powszechnych kontraktów jest umowa najmu pokoju w domu studenckim.

5. Akty wewnątrzakładowe

Katalog wewnętrznych aktów władztwa zakładowego stosowanych w indywidualnych sprawach studenckich obejmuje zróżnicowane rozstrzygnięcia dotyczące toku studiów, bezpośrednio kształtujące sytuację prawną (prawa lub obowiązki) adresata w ramach stosunku zakładowego. Obejmują one orzekanie m.in. w sprawach: 1) unieważnienia wyniku egzaminu lub zaliczenia zajęć⁸⁷; 2) zaliczenia praktyk zawodowych; 3) zgody na odbywanie studiów według indywidualnej ich organizacji; 4) zmiany kierunku studiów; 5) przeniesienia w ramach uczelni na studia stacjonarne lub niestacjonarne; 6) przenoszenia i uznawania

⁸³ Przy czym wypada zauważyć, że na tle umów cywilnych zawieranych przez uczelnie zwraca się też uwagę na aspekty administracyjnoprawne (publicznoprawne) takich czynności – zob. np. M.K. Pszczyński, *Administracyjny czy cywilny charakter umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 391–392.

⁸⁴ Por. *Przewodnik...*, s. 156.

⁸⁵ Zob. K. Kłosowska-Lasek, *Swoboda wyboru formy prywatnoprawnej w działaniach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 4, s. 114–116; H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 494.

⁸⁶ Por. np. § 4 ust. 4 zarządzenia Nr 46/2020 Rektora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie z dnia 12 lipca 2020 r. w sprawie wysokości opłat za świadczone usługi edukacyjne oraz za wydanie dokumentów związanych z tokiem studiów i kształceniem doktorantów, <https://monitor.uksw.edu.pl/docs/5189> (dostęp: 30 października 2020 r.).

⁸⁷ Postanowienie WSA w Krakowie z 11 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Kr 543/14, CBOSA.

punktów ECTS (osiągnięć)⁸⁸; 7) zgody na uczestniczenie w zajęciach, zaliczanie ich i zdawanie egzaminów z wybranych przedmiotów przewidzianych w planie studiów na wyższych latach; 8) wydłużenia sesji egzaminacyjnej⁸⁹; 9) wyznaczenia egzaminu komisyjnego⁹⁰; 10) skierowania na powtarzanie roku; 11) warunkowego wpisu na następny rok studiów z powodu niezaliczenia określonych przedmiotów⁹¹; 12) udzielenia urlopu w toku studiów⁹²; 13) przesunięcia terminu złożenia pracy dyplomowej; 14) przyznania uprawnienia do zamieszkiwania w domu studenckim⁹³; 15) zakwalifikowania skarżącego na wyjazd na studia zagraniczne realizowane w ramach Programu Erasmus+⁹⁴; 16) wyrażenia zgody na zmianę promotora pracy dyplomowej⁹⁵.

⁸⁸ Por. postanowienie WSA w Gliwicach z 13 marca 2017 r., sygn. IV SA/Gl 237/16, CBOSA.

⁸⁹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 sierpnia 2015 r., sygn. IV SA/Gl 903/14; postanowienie WSA w Łodzi z 28 lutego 2014 r., sygn. III SA/Łd 146/14; oba opublikowane w CBOSA.

⁹⁰ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 22 lutego 2013 r., sygn. II SA/Bd 206/13, CBOSA.

⁹¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Bd 339/19; postanowienie NSA z 20 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 1998/15; oba opublikowane w CBOSA.

⁹² Postanowienie WSA w Łodzi z 3 września 2015 r., sygn. III SA/Łd 673/15, CBOSA.

⁹³ Postanowienie WSA w Gdańsku z 27 marca 2020 r., sygn. III SAB/Gd 13/20.

⁹⁴ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 października 2016 r., sygn. IV SA/Wr 269/16, CBOSA.

⁹⁵ Postanowienie NSA z 19 maja 2010 r., sygn. I OSK 774/10, CBOSA.

IV. Formy działania w indywidualnych sprawach studenckich a konstytucyjne prawo do sądu, procedury i zaskarżenia decyzji

1. Prawo do sądu w indywidualnych sprawach studenckich

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu składają się w szczególności cztery podstawowe elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym dla danej sprawy, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę⁹⁶. Przy czym wybór sądu najbardziej adekwatnego do rozpoznania danego rodzaju sprawy należy do ustawodawcy (zob. art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). Swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego w tym zakresie jest jednak ograniczona przez konieczność zapewnienia jednostce pozostałych gwarancji prawa do sądu wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dotyczą one zarówno pozycji ustrojowej sądu, jak i stosowanej przez sąd procedury, która zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej powinna umożliwiać realizację celu postępowania – być adekwatna do przedmiotu rozpoznawanej sprawy⁹⁷.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem polskiego sądu konstytucyjnego, w ścisłym, komplementarnym związku z prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP pozostaje zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, statuowany w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP⁹⁸. O ile jednak art. 45 ust. 1 Konstytucji RP normuje prawo do sądu od strony pozytywnej, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji RP odnosi się do tego samego prawa od strony negatywnej, ustanawiając zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej⁹⁹. Co więcej, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi nie tylko dopełnienie i rozwinięcie prawa

⁹⁶ Zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 108; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 113; postanowienie TK z 28 kwietnia 2015 r., sygn. SK 58/13, OTK ZU 2015, nr 4/A, poz. 57.

⁹⁷ Zob. wyrok TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 5 i cytowane tam orzecznictwo.

⁹⁸ Zob. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36.

⁹⁹ Zob. np. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 31.

do sądu, ale przede wszystkim podstawową konstytucyjną gwarancję tego prawa. Wszelkie ograniczenia prawa do sądu muszą spełniać nie tylko warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz również uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu w zakresie dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP¹⁰⁰. Zarazem przyjmuje się, że ten przepis ma także samodzielne znaczenie normatywne. Z jego negatywnej formuły wynika bowiem obowiązek adresowany do ustawodawcy, według którego niedopuszczalne jest zarówno ustanowienie regulacji wprost wyłączonej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach – bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej, jak i wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania – pośrednie zamknięcie drogi sądowej¹⁰¹.

Rozpatrując kwestię sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez uczelnie w indywidualnych sprawach studenckich, należy mieć na względzie przymiot autonomii przysługujący szkołom wyższym na mocy art. 70 ust. 5 Konstytucji RP¹⁰². Jak bowiem zauważył Z.R. Kmieciak, sądownictwo nie może wkraczać w sferę rozstrzygnięć podejmowanych przez autonomiczne władze uczelni na tej jedynie zasadzie, że studentowi przysługuje konstytucyjne prawo do sądu. „W aspekcie przedmiotowym prawo to oznacza jedynie domniemanie, a nie gwarancję drogi sądowej, w przypadku spraw wynikających ze stosunków «wewnątrzuczelnianych» – ograniczone przez równie konstytucyjną normę zapewniającą autonomię określonych podmiotów zbiorowych”¹⁰³. Skoro studenta, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego, wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych (jego wnioski o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się temu reżimowi prawnemu), to również akceptuje on to, że ma ograniczone możliwości wszczęcia kontroli sądowej (zwłaszcza sądowniczej), przynajmniej w sposób bezpośredni¹⁰⁴. Według poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku pełnego składu sędziów o sygn. SK 39/05, uzasadnieniem tej tezy może być art. 5 pkt 2 p.p.s.a., w którym ustawodawca wyraźnie stwierdził, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi a podwładnymi. „Przepis ten zdaje się wskazywać na wyłączenie sądowej kontroli w odniesieniu do obowiązku podporządkowania się aktom wewnątrzzakładowym”¹⁰⁵.

Uwzględniając powyższy judykant polskiego sądu konstytucyjnego, można zaryzykować twierdzenie, że do relacji organy uczelni – studenci odnoszą się odpowiednio te uwagi Trybunału Konstytucyjnego, w których prawo do sądu nie obejmuje sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między

¹⁰⁰ Zob. np. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.

¹⁰¹ Zob. np. wyrok TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK ZU 2012, nr 1/A, poz. 3.

¹⁰² Z.R. Kmieciak, *Prawo studenta do sądu a autonomia szkół wyższych*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 3, s. 63.

¹⁰³ Z.R. Kmieciak, *Prawo...*, s. 65–66.

¹⁰⁴ Zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05.

¹⁰⁵ Wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05.

organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych¹⁰⁶. Przy czym tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu (np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze)¹⁰⁷.

Na tle powyższych ustaleń należy zauważyć, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego nie podlegają wewnętrzne akty władztwa zakładowego (wywołujące skutki wyłącznie w relacjach „wewnętrznych” student – uczelnia). Natomiast dopuszczalna jest skarga sądowoadministracyjna na akty zakładowe zewnętrzne przybierające postać decyzji administracyjnych w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) oraz tzw. aktów administracyjnych *sui generis* (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), jak również bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w tym zakresie (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Odstępstwo w płaszczyźnie podstaw prawnych skargi sądowoadministracyjnej dotyczy prawomocnych orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych w sprawach studentów, które podlegają kwestionowaniu na podstawie art. 318 p.s.w.n. w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a. Jednocześnie wypada zgłosić wątpliwość, czy w tym ostatnim przypadku można mówić o realizacji prawa do sądu w kontekście sądu właściwego (odpowiedniego) do rozpatrywania spraw tego typu i adekwatności procedury sądowoadministracyjnej do kontroli rozstrzygnięć dyscyplinarnych. W postępowaniu dyscyplinarnym orzeka się bowiem o winie i karze, a zatem jego przedmiotem jest kwestia odpowiedzialności typu karnego (represyjnego). Tymczasem sądy administracyjne są powołane do kontroli działalności administracji publicznej, która to działalność w żadnym przypadku nie obejmuje funkcji karania w rozumieniu prawa karnego (ustalania odpowiedniej do stopnia zawinienia odpłaty za popełniony czyn). Kryterium kontroli sądowoadministracyjnej jest, co do zasady, zgodność z prawem kwestionowanej działalności, a nie jej słuszność, celowość itp. Tym samym z natury rzeczy sąd administracyjny nie jest predestynowany do oceniania wyniku miarkowania dokonanego przez odwoławczą komisję dyscyplinarną do spraw studentów, a polegającego na ustaleniu adekwatnej do zawinienia kary dyscyplinarnej. Wojewódzki sąd administracyjny kontroluje prawomocne orzeczenie tej komisji pod względem tego, czy mieści się ono w granicach obowiązującego prawa materialnego, procesowego i ustrojowego. Innymi słowy, przedmiotem oceny sądowoadministracyjnej jest legalność wydanego orzeczenia, prawidłowość postępowania dyscyplinarnego oraz dochowanie wymogów organizacyjno-ustrojowych odnoszących się do podmiotu orzekającego. Jednocześnie należy zaznaczyć, że sądy administracyjne nie uchylają się również

¹⁰⁶ Wyroki TK z: 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 90; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.

¹⁰⁷ Zob. wyroki TK: z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163.

od podejmowania prób oceny adekwatności wymierzonej kary do charakteru popełnionego czynu i stopnia zawinienia jego sprawcy¹⁰⁸, choć posiadanie kompetencji w tym zakresie może budzić uzasadnione wątpliwości natury ustrojowej i proceduralnej, również z uwagi na bardzo wąsko zakreślone uprawnienia do prowadzenia postępowania dowodowego (por. art. 106 § 3 p.p.s.a.)¹⁰⁹.

Dodatkowo warto przypomnieć, że zgodnie z art. 135 p.p.s.a. sąd administracyjny stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Na tym tle można zadać pytanie, czy sąd rozstrzygając sprawę skargi np. na decyzję administracyjną o skreśleniu z listy studentów, jest umocowany także do uchylecia (weryfikacji) aktu wewnątrzzakładowego bezpośrednio związanego z taką decyzją, a mianowicie np. rozstrzygnięcia o odmowie przedłużenia terminu złożenia pracy dyplomowej (por. art. 108 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n.)¹¹⁰. W tym zakresie należy zgodzić się z poglądem P. Daniela (aktualnym także na gruncie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce), że kontrola w oparciu o art. 135 p.p.s.a. nie może naruszać konstytucyjnej zasady autonomii uczelni wyższych. Wobec czego sąd administracyjny nie jest uprawniony do kontrolowania w ramach wniesionych skarg rozstrzygnięć podjętych w ramach indywidualnych aktów wewnątrzzakładowych niewywołujących skutków na zewnątrz, a więc niemających bezpośrednio wpływu na stosunek administracyjnoprawny łączący studenta z uczelnią¹¹¹. Przy czym równocześnie w większości sytuacji występuje duża wątpliwość, czy w ogóle akty wewnątrzzakładowe można uznać za wydane „w granicach sprawy”, do której odnosi się zaskarżony akt administracyjny (decyzja administracyjna czy akt *sui generis*)¹¹².

Nawiązując z kolei do czynności materialno-technicznych dokonywanych w indywidualnych sprawach studentów, wypada zauważyć, że istnienie drogi sądowej ich kwestionowania jest wysoce dyskusyjna. Potencjalnie mogłaby ona dotyczyć wyłącznie tych czynności organów uczelni, które mają wpływ (przez fakty) na realizację pewnych uprawnień czy obowiązków wykraczających poza stosunek zakładowy, tj. „automatycznego” wpisu na listę studentów – niewymagającego „rozstrzygania”, dyplomu ukończenia studiów oraz zaświadczenia o studiowaniu lub ukończeniu studiów. Biorąc pod uwagę ten katalog, można stwierdzić, że w praktyce potrzeba kwestionowania przed sądem wymienionych czynności wydaje się znikoma. Również formalnie zaświadczenia w rozumieniu działu VII Kodeksu

¹⁰⁸ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2011 r., sygn. IV SA/Gl 474/10, CBOSA.

¹⁰⁹ Zob. B. Majchrzak, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2015, komentarz do art. 221 p.s.w., s. 307–308.

¹¹⁰ Szerzej o tej kwestii zob. P. Daniel, *Zakres sądowej kontroli decyzji podjętych w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 9, s. 89–94.

¹¹¹ P. Daniel, *Zakres...*, s. 94.

¹¹² Por. P. Daniel, *Zakres...*, s. 93.

postępowania administracyjnego oraz dyplom ukończenia studiów (jako – jak to wcześniej określono – „czynność materialno-techniczna o cechach zaświadczenia”) nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym kontroli sądów administracyjnych¹¹³. W szczególności nie są to inne niż decyzje i postanowienia „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Jak słusznie wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 9 września 2014 r., sygn. II OSK 2339/14, warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest bowiem to, „aby organ wydając akt lub podejmując czynność przyznawał lub odmawiał przyznania uprawnienia lub obowiązku (jak decyzja konstytutywna), stwierdzał lub odmawiał stwierdzenia ich powstania z mocy prawa (jak decyzja deklaratoryjna) albo odmawiał uznania uprawnienia wynikającego wprost z przepisu prawa i niewymagającego konkretyzacji w formie aktu indywidualnego. Zaświadczenie jednak nie przyznaje, nie stwierdza i nie uznaje uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, lecz jedynie potwierdza ich istnienie”. Tymczasem przesłanką skargi jest „istnienie ścisłego i bezpośredniego związku między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność. Bezpośredni związek może polegać bądź na tym, że akt lub czynność wyznacza sytuację prawną zindywidualizowanego podmiotu, bądź na tym, że wywołuje określony skutek prawny, jaki obowiązujące prawo wiąże z wydaniem aktu lub podjęciem czynności. W przypadku zaświadczenia taki związek nie zachodzi, gdyż – służąc jako dowód (źródło dowodowe) w innym postępowaniu – może ono mieć jedynie pośredni wpływ na realizację pewnych uprawnień czy obowiązków jego adresata”. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że „celem kontroli działalności administracji sprawowanej przez sądy administracyjne jest pozbawienie mocy prawnej lub usunięcie skutków prawnych wadliwych przez niezgodność z prawem aktów i innych czynności. Oznacza to, że jakkolwiek związek wydanego aktu lub podjętej czynności ze sferą czyichś praw lub obowiązków nie musi polegać już jedynie na ich «przyznaniu, stwierdzeniu lub uznaniu», to jednak warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu jest wciąż skuteczność prawna (wiązący charakter) aktu lub czynności. Uznanie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego aktu lub czynności, które nie wywołują skutków prawnych, byłoby zatem sprzeczne z istotą kontroli sprawowanej przez taki sąd. Art. 146 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności. Zaświadczenie tymczasem jako szczególny rodzaj informacji, czyli czynności ocenianej według kryterium «prawdziwe-fałszywe», a nie według kryterium

¹¹³ Zob. np. postanowienia NSA z: 10 marca 2015 r., sygn. I OSK 466/15; 9 września 2014 r., sygn. II OSK 2339/14; 16 lipca 2013 r., sygn. I OSK 1366/13; wszystkie opublikowane w CBOSA; tak też np.: Z.R. Kmieciak, *Instytucja...*, s. 123; odmiennie: L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie...*, s. 92–93.

«legalne-nielegalne», ze swej natury nie może zostać cofnięte ani uchylone. Nie można też stwierdzić bezskuteczności zaświadczenia, gdyż w przypadku czynności nie wywołującej bezpośrednich skutków prawnych wydawanie tego rodzaju orzeczenia byłoby bezprzedmiotowe. Treść zaświadczenia sama w sobie nie kreuje nowej sytuacji prawnej ani w inny sposób nie jest sprzężona z dyspozycjami dotyczącymi sfery praw i obowiązków adresata”.

Zdaniem Sądu niedopuszczalność bezpośredniej weryfikacji treści zaświadczenia przy pomocy sądowych (a także administracyjnych) środków prawnych „nie wyklucza możliwości żądania wydania nowego zaświadczenia od organu, który je wydał, odnośnie do tego samego stanu prawnego lub faktycznego, ale o innej treści. W przypadku uwzględnienia takiego żądania organ może wydać nowe zaświadczenie w tej samej sprawie, bez konieczności uprzedniego korygowania czy unieważniania pierwotnie wydanego zaświadczenia. Zaświadczenie – nie będąc rozstrzygnięciem o prawach czy obowiązkach – nie wywołuje bowiem bezpośrednich skutków prawnych, a zatem nie może korzystać z powagi rzeczy osądzonej. Z tego względu uchylanie w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzanie nieważności wadliwego zaświadczenia przez sąd administracyjny czy organ administracji publicznej jest również niedopuszczalne”.

Nieco inne konkluzje wydają się dotyczyć „automatycznego” wpisu na listę studentów. Także w kontekście wyżej przedstawionych przez Naczelny Sąd Administracyjny cech aktów lub czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., taki wpis mieści się w zakresie wskazanego przepisu. Dokonanie tej czynności wywołuje określony skutek prawny – *ex lege* – w postaci przyjęcia w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, a więc kreuje nową sytuację prawną. Rzecz jasna w praktyce raczej nie będziemy mieli do czynienia z kwestionowaniem wpisu na listę studentów, z uwagi na pozytywne konsekwencje przezeń wywoływane względem adresata.

Prawo do sądu w indywidualnych sprawach studentów będzie niekiedy realizowane przed sądem powszechnym¹¹⁴. Dotyczy to sporów na tle umów cywilnoprawnych zawieranych przez uczelnię ze studentami (por. art. 2 § 1 w zw. z art. 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹¹⁵).

¹¹⁴ Zob. P. Dańczak, *Decyzja...*, s. 165–166; P. Przybysz, *Sytuacja...*, s. 377.

¹¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.

2. Prawo do procedury i zaskarżenia decyzji w indywidualnych sprawach studenckich

„Prawo do procesu administracyjnego” jest wyprowadzane z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)¹¹⁶. Jego obowiązywanie znajduje również wzmocnienie w zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 20 maja 2010 r.: „Prawo do procesu to prawo jednostki do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem także prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia”¹¹⁷. „[O]bywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą”¹¹⁸.

Scharakteryzowanym w III rozdziale niniejszego opracowania formom działania odpowiadają mniej lub bardziej rozbudowane procedury normowane w prawie powszechnie obowiązującym lub generalnych aktach wewnętrznych (statutach uczelni, regulaminach studiów, uchwałach w sprawie opłat za usługi edukacyjne, uchwałach rekrutacyjnych, regulaminach świadczeń dla studentów itd.). W zakresie wydawania przez organy uczelni decyzji administracyjnych kwestie formalnoprawne reguluje – oprócz „szczątkowych” w tej mierze przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce – Kodeks postępowania administracyjnego oraz akty obowiązujące wewnętrznie. Podobnie należy ocenić podstawy prawne procedury wydania aktu administracyjnego *sui generis*, z tą różnicą jednak, że w tym przypadku stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego następuje na zasadzie analogii. Dla porządku należy też wskazać, że procedurę stosowaną przed komisją dyscyplinarną precyzuje całościowo Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹¹⁹ (w zw. z art. 320 p.s.w.n.) oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia¹²⁰. W odniesieniu do czynności materialno-technicznych można stwierdzić zaś, że niektóre z nich są podejmowane zgodnie z przepisami działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego, inne według przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce (ponownie regulujących te kwestie tylko szczątkowo) w powiązaniu z procedurami

¹¹⁶ Zob. np. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 48–49; uchwała NSA (7) z 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 82; wyrok NSA z 23 lutego 2005 r., sygn. OSK 1185/04, CBOSA.

¹¹⁷ Uchwała NSA (7) z 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09.

¹¹⁸ Wyrok NSA z 23 lutego 2005 r., sygn. OSK 1185/04; tak też np.: postanowienie NSA z 21 listopada 2019 r., sygn. I GZ 385/19; wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., sygn. II GSK 3597/17; wyrok WSA w Gdańsku z 27 maja 2020 r., sygn. I SA/Gd 391/19; wszystkie opublikowane w CBOSA.

¹¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.

¹²⁰ Dz.U. poz. 1882.

wewnętrzny (dotyczącymi np. trybu rekrutacji na studia czy wydania suplementu do dyplomu ukończenia studiów). Zawieranie umów cywilnoprawnych z natury rzeczy nie jest „oprzyrządowane proceduralnie” (co najwyżej za pomocą zdawkowych przepisów w aktach wewnątrzzakładowych).

W ścisłym związku z konstytucyjnym prawem do procedury pozostaje prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał, że stanowi ono bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP można bowiem wywieść skierowany do ustawodawcy postulat takiego ukształtowania wszystkich typów procedur, aby w miarę możliwości przewidziane w nich było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. W judykaturze polskiego sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji zasady zaskarżenia jest model postępowania preferujący środki prawne o charakterze dewolutywnym i suspensywnym. Ustawodawca posłużył się jednak ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków służących urzeczywistnieniu omawianego prawa, co pozwoliło na objęcie pojęciem „zaskarżenia” rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętych w pierwszej instancji rozstrzygnięć. Przy tym prawo do zaskarżania zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego i dopuszcza wyjątki (zob. zdanie drugie tego przepisu). Ustawa zasadnicza nie precyzuje charakteru tych wyjątków, co nie oznacza, że ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu ich katalogu. „W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej”¹²¹.

Zakres przedmiotowy art. 78 Konstytucji RP, z uwagi na umieszczenie tego przepisu w systematyce ustawy zasadniczej (w rozdziale II wśród „środków ochrony wolności i praw”), obejmuje każde indywidualne rozstrzygnięcie (akt stosowania prawa) o konstytucyjnych prawach i wolnościach lub obowiązkach jednostki, niezależnie od nazwy rodzajowej tego rozstrzygnięcia oraz procedury, w której zostało wydane¹²². Obejmuje każdą władczą konkretyzację, która prowadzi do powstania, zmiany lub zniesienia praw lub obowiązków jednostki w obszarze wynikającym z przepisów prawa zarówno materialnego, jak i procesowego (w szczególności chodzi zatem o akty administracyjne). Wobec tego art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP nie odnosi się do form działania organów władzy publicznej, które stanowią pochodną ukształtowanej *ex lege* relacji między jednostką a organami władzy publicznej (por.

¹²¹ Wyrok TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09 i cytowane tam orzeczenia.

¹²² M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 281.

wpis na listę studentów niemający cech „rozstrzygania”). Ponadto poza tym standardem zaskarżalności pozostają informacje urzędowe i zaświadczenia, jako oświadczenia wiedzy organu niekształtujące bezpośrednio statusu prawnego jednostki, oraz inne czynności materialno-techniczne, nieprowadzące do sformułowania indywidualnej i konkretnej normy (jak ma to miejsce w przypadku aktów administracyjnych)¹²³.

Z uwagi na realizację art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP zaskarżalne są wszystkie decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach studentów. W stosunku do nich stornie przysługuje albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (w przypadku gdy decyzję w pierwszej instancji wydał rektor – zob. art. 23 ust. 4 p.s.w.n.) albo odwołanie (jeśli pierwszą instancją stanowiła komisja „rekrutacyjna” lub komisja stypendialna – zob. art. 72 ust. 4 i art. 86 ust. 3 p.s.w.n.). Standard art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP w odniesieniu do aktów administracyjnych *sui generis* jest urzeczywistniany z kolei w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. ich zaskarżalność następuje w drodze skargi do sądu administracyjnego¹²⁴, oraz w art. 317 p.s.w.n. przewidującym odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej do odwoławczej komisji dyscyplinarnej. Czynności materialno-techniczne dokonywane wobec indywidualnie oznaczonych studentów zasadniczo nie są zaskarżalne, co wynika w szczególności stąd, że tego typu działania nie mieszczą się w granicach przedmiotowych gwarancji wynikających z art. 78 Konstytucji RP. Wyjątkiem jest jednak wpis na listę studentów niemający cech „rozstrzygania”, który podlega skardze sądowoadministracyjnej (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Stanowi to przejaw przyznania jednostce szerszej ochrony niż wymagałaby tego ustawa zasadnicza.

Kwestię konstytucyjnego prawa do procedury i zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji wypada zweryfikować również w odniesieniu do indywidualnych aktów wewnętrznych zakładowych uczelni. W ich kontekście można dostrzec to, że akty normatywne wewnętrznie obowiązujące, przede wszystkim regulaminy studiów, zasadniczo normują tryb wydawania indywidualnych, wewnętrznych aktów władztwa zakładowego, wprowadzając też środki ich zaskarżenia. W dużej mierze jest to konsekwencją art. 85 ust. 1 p.s.w.n. wymuszającego określenie w regulaminie studiów „zasad”: 1) przenoszenia i uznawania punktów ECTS; 2) odbywania studiów według indywidualnej organizacji studiów; 3) usprawiedliwiania nieobecności na zajęciach, urlopów od zajęć oraz urlopów od zajęć z możliwością przystąpienia do weryfikacji uzyskanych efektów uczenia się określonych w programie studiów; 4) zmiany kierunku studiów; 5) przeniesienia na studia stacjonarne albo niestacjonarne; 6) przystąpienia do egzaminu komisyjnego przy udziale wskazanego przez studenta obserwatora; 7) powtarzania określonych zajęć z powodu niezadowolających wyników w nauce. Użyte w tym przepisie pojęcie „zasad” niekoniecznie jednak wymusza doprecyzowanie procedury (trybu) i środków zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych w kwestiach wymienionych w art. 85 ust. 1 p.s.w.n. Zasada nie występuje tutaj w znaczeniu „zasady prawa” (szczególnej

¹²³ M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny...*, s. 283.

¹²⁴ Por. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjny...*, s. 290.

normy prawnej będącej optymalizacyjnym nakazem realizacji oznaczonych wartości¹²⁵), ale w ujęciu potocznym, jako „normy postępowania uznanej przez kogoś za obowiązującą”¹²⁶. Wobec tego regulamin studiów w celu wypełnienia obowiązku ustawowego mógłby precyzować wyłącznie „normy postępowania” o charakterze materialnym, a zatem w szczególności warunki materialnoprawne urzeczywistnienia uprawnień studenta. Niemniej jednak w praktyce w regulaminach studiów są wprowadzane także unormowania proceduralne dotyczące tej kwestii, a także innych zagadnień związanych z organizacją studiów oraz prawami i obowiązkami studentów (zob. art. 75 ust. 1 p.s.w.n.), także wykraczającymi poza stosunek zakładowy (np. przyjęcia na studia przez przeniesienie z innej uczelni).

Na tym tle wypada zadać pytanie, czy można mówić o konstytucyjnym prawie do procedury oraz zaskarżenia dotyczącym indywidualnych aktów władztwa wewnątrzzakładowego. Innymi słowy, czy te kwestie – z uwagi na art. 2, 7 i 78 Konstytucji RP – muszą stanowić przedmiot regulacji odpowiednich aktów normatywnych wewnętrznych (czy nawet powszechnie obowiązujących). W tym kontekście należy zauważyć, że wymienione przepisy i wynikające z nich prawa konstytucyjne mają charakter wertykalny, tj. odnoszą się do relacji jednostki względem władz publicznych¹²⁷, na co wyraźnie wskazuje art. 7 Konstytucji RP („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) czy art. 78 zdanie drugie *in fine* Konstytucji RP („tryb zaskarżania określa ustawa”). Tymczasem organy uczelni w zakresie podejmowania indywidualnych aktów wewnątrzzakładowych nie mieszczą się w pojęciu „władze publiczne”. Według Trybunału Konstytucyjnego taki wniosek jest konsekwencją m.in. autonomii szkół wyższych. W wyroku z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, Trybunał stwierdził mianowicie: „Skoro konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej; zarówno niepublicznej jak i publicznej – to ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą – w myśl art. 70 ust. 5 konstytucji, respektować ich autonomię, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii, poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu ich autonomii. 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”. Co więcej, prawo do procesu, a zwłaszcza do zaskarżenia decyzji należy postrzegać w kategoriach instrumentów ochrony (dochodzenia) konstytucyjnych praw, wolności i obowiązków. Tymczasem indywidualne akty wewnątrzzakładowe z natury rzeczy o tych kwestiach nie rozstrzygają, mając charakter akcesoryjny względem zewnętrz-

¹²⁵ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 102.

¹²⁶ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 955.

¹²⁷ Por. też L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 118.

nych aktów władztwa zakładowego (i to właśnie one dopiero służą bezpośredniej realizacji konstytucyjnych praw, wolności i obowiązków studentów).

Wobec tego w kontekście indywidualnych aktów wewnątrzzakładowych można mówić o prawie do procedury i zaskarżenia tych aktów tylko w kategoriach postulatu słusznosciowego i prakseologicznego realizowanego w ramach autonomii szkół wyższych, a nie o obowiązującej uczelnie (czy ustawodawcę) normie prawnej (*ius cogens*) wynikającej z art. 2, 7 i 78 Konstytucji RP oraz tworzącej publiczne prawo podmiotowe studenta do tego, aby w aktach normatywnych wewnętrznych (czy też obowiązujących powszechnie) była przewidziana procedura i tryb zaskarżania indywidualnych aktów władztwa zakładowego.

V. Wnioski

Urzeczywistnianie konstytucyjnych praw studentów następuje za pomocą różnorodnych form działania uczelni jako zakładów administracyjnych. Analiza przeprowadzona w ramach niniejszego opracowania uzasadnia konkluzję, że przepisy dotyczące tych form nie są pozbawione wątpliwości interpretacyjnych. W dużej mierze wiążą się one z nieprzypisaniem niektórym typom działań organów szkoły wyższej miana „decyzji administracyjnej”, mimo posiadania przez nie materialnych cech tego rodzaju kwalifikowanej formy działania administracji publicznej. Podlega to jednoczesnemu zestawieniu z tymi przepisami Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, które do takiego pojęcia „decyzji” wyraźnie się odwołują (tj. art. 72 ust. 3, art. 86 ust. 2 i 4, art. 108 ust. 3, art. 323 ust. 1 pkt 6 oraz art. 324 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.). Możliwa na tym tle jest dwutorowość wnioskowania o skutkach takiego zachowania ustawodawcy. Z jednej strony, słuszne wydaje się twierdzenie, że chodziło o formalne ograniczenie działalności „decyzyjnej” wyłącznie do wskazanych *expressis verbis* przypadków. Z drugiej strony, trudno nie uznać zasadności reguły, że o charakterze prawnym czynności podmiotu administrującego przesądza nie nazwa użyta przez prawodawcę w przepisie, ale treść i skutki danej aktywności. Wskazane wątpliwości co do poprawnego kierunku wykładni wywierają doniosłe konsekwencje w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do procedury i zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji (zob. art. 2, 7 i 78 Konstytucji RP). Nie wpływają jednak zasadniczo na urzeczywistnienie prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, z uwagi na art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że praktyka orzecznicza sądów administracyjnych we właściwy sposób rozstrzygnie powyższe dylematy interpretacyjne.

Drugim istotnym problemem ujawniającym się na gruncie powyższych rozważań jest kwestia konieczności odnoszenia gwarancji konstytucyjnych do wydawania przez uczelnię indywidualnych aktów wewnątrzzakładowych. Co prawda nie wywołują one bezpośrednich skutków w postaci ustanawiania uprawnień lub obowiązków wykraczających poza relacje szkoła wyższa – student, to jednak akty te mogą intensywnie oddziaływać (nawet determinująco) na treść aktów administracyjnych (zewnętrznych), które bezpośrednio kształtują sytuację prawną jednostki w zakresie realizacji prawa do nauki czy też ochrony jej praw majątkowych. Z tego powodu można postulować potrzebę urzeczywistniania prawa do sądu, procedury i zaskarżania decyzji także na tle podejmowania takich aktów

wewnątrzzakładowych. Dążenie to podlega jednak skonfrontowaniu z konstytucyjną zasadą autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 ustawy zasadniczej), która zakłada samodzielne rozstrzyganie spraw wewnętrznych danej zbiorowości według autonomicznie ukształtowanych reguł.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.
- ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.
- ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.
- ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.
- ustawa z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.; utraciła moc.
- ustawa z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.
- rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 27 września 2018 r. w sprawie studiów, Dz.U. poz. 1861 ze zm.
- rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, Dz.U. poz. 1882.

Orzecznictwo

- wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.
- wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36.
- wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.
- wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163.
- wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.
- wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.
- wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.
- wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 31.
- wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05, OTK ZU 2005, nr 9/A, poz. 99.
- wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 108.
- wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU 2009, nr 7/A, poz. 113.
- wyrok TK z 11 stycznia 2012 r., sygn. K 36/09, OTK ZU 2012, nr 1/A, poz. 3.
- wyrok TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 5.
- wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU 2017, nr A, poz. 90.
- postanowienie TK z 28 kwietnia 2015 r., sygn. SK 58/13, OTK ZU 2015, nr 4/A, poz. 57.
- uchwała NSA (7) z 13 października 2003 r., sygn. OPS 5/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 9.

uchwała NSA (7) z 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 82.
 wyrok NSA z 23 lutego 2005 r., sygn. OSK 1185/04, CBOSA.
 wyrok NSA z 6 września 2007 r., sygn. I OSK 857/07, CBOSA.
 wyrok NSA z 4 października 2011 r., sygn. I OSK 245/11, CBOSA.
 wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1383/15, CBOSA.
 wyrok NSA z 15 grudnia 2017 r., sygn. I OSK 1408/17, CBOSA.
 wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., sygn. II GSK 3597/17, CBOSA.
 wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 2527/17, LEX nr 2494340.
 postanowienie NSA z 12 stycznia 2000 r., sygn. II SA/Wr 499/99, CBOSA.
 postanowienie NSA z 19 maja 2010 r., sygn. I OSK 774/10, CBOSA.
 postanowienie NSA z 16 lipca 2013 r., sygn. I OSK 1366/13, CBOSA.
 postanowienie NSA z 9 września 2014 r., sygn. II OSK 2339/14, CBOSA.
 postanowienie NSA z 10 marca 2015 r., sygn. I OSK 466/15, CBOSA.
 postanowienie NSA z 20 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 1998/15, CBOSA.
 postanowienie NSA z 28 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 1328/16, CBOSA.
 postanowienie NSA z 17 maja 2018 r., sygn. I OSK 1605/18, CBOSA.
 postanowienie NSA z 14 listopada 2018 r., sygn. I OSK 3854/18, CBOSA.
 postanowienie NSA z 21 listopada 2019 r., sygn. I GZ 385/19, CBOSA.
 wyrok WSA w Gliwicach z 14 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/Gl 294/10, CBOSA.
 wyrok WSA w Gliwicach z 3 lutego 2011 r., sygn. IV SA/Gl 474/10, CBOSA.
 wyrok WSA w Gliwicach z 3 sierpnia 2015 r., sygn. IV SA/Gl 903/14, CBOSA.
 wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Wa 1684/17, CBOSA.
 wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Bd 339/19, CBOSA.
 wyrok WSA w Gdańsku z 27 maja 2020 r., sygn. I SA/Gd 391/19, CBOSA.
 postanowienie WSA w Bydgoszczy z 22 lutego 2013 r., sygn. II SA/Bd 206/13, CBOSA.
 postanowienie WSA w Krakowie z 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1756/12, CBOSA.
 postanowienie WSA w Łodzi z 28 lutego 2014 r., sygn. III SA/Łd 146/14, CBOSA.
 postanowienie WSA w Krakowie z 11 kwietnia 2014 r., sygn. III SA/Kr 543/14, CBOSA.
 postanowienie WSA w Łodzi z 3 września 2015 r., sygn. III SA/Łd 673/15, CBOSA.
 postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 października 2016 r., sygn. IV SA/Wr 269/16, CBOSA.
 postanowienie WSA w Gliwicach z 13 marca 2017 r., sygn. IV SA/Gl 237/16, CBOSA.
 postanowienie WSA w Gdańsku z 27 marca 2020 r., sygn. III SAB/Gd 13/20, CBOSA.

Literatura

- Adamiak B., *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 8.
- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bednarczyk A., *Zależność zakładowa*, [w:] *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, red. J. Filipek, Kraków 2012.
- Błaś A., Boć J., Stahl M., Ziemiński K., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

- Borysiak W., Królikowski M., Szczucki K., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, Komentarz. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
- Brzeski M., *Akt kierownictwa wewnętrznego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Budnik A., *Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Cieślak Z., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Cieślak Z., *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011
- Daniel P., *Zakres sądowej kontroli decyzji podjętych w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2015, nr 9.
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dokowicz M., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, LEX/el.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. 2*, Kraków 2001.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Jaśkowska M., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Jendrośka J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989.
- Kierznowski Ł., *Konsekwencje ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dla stypendiów przyznawanych studentom i doktorantom przez jednostki samorządu terytorialnego*, „*Samorząd Terytorialny*” 2019, nr 9.
- Klat-Wertelecka L., *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001.
- Kłosowska-Lasek K., *Swoboda wyboru formy prywatnoprawnej w działaniach administracji publicznej*, „*Zeszyty Naukowe KUL*” 2018, nr 4.
- Kmieciak Z., *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „*Studia Prawo-Ekonomiczne*” 1987, nr XXXIX.
- Kmieciak Z.R., *Decyzje administracyjne organów szkół wyższych wydawane w sprawach studenckich*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2010, nr 14.
- Kmieciak Z.R., *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.
- Kmieciak Z.R., *Prawo studenta do sądu a autonomia szkół wyższych*, „*Przegląd Sądowy*” 2003, nr 3.

- Knysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Kurzyna-Chmiel D., *Szkoły jako zakłady publiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.
- Lipowicz I., *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Majchrzak B., *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
- Majchrzak B., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2015.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Mrozowska A., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, LEX/el.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Ochendowski E., *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w szkołach wyższych*, [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984.
- Przewodnik po systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Część 1*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2019, <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/konstytucja-dla-nauki-%E2%80%92-przewodnik-po-reformie> (dostęp: 26 października 2020 r.).
- Przybysz P., *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Pszczyński M.K., *Administracyjny czy cywilny charakter umowy o świadczenie usług edukacyjnych w publicznej szkole wyższej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX/1.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981.
- Sokolewicz W., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Syryt A., *Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych – zakres dopuszczalnej regulacji*, „Krytyka Prawa” 2018, nr 2.
- Uziębło P., Wierczyński G., *Charakter prawny aktów prawa zakładowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, nr 26.
- Wierzbowski M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2004.

- Woźnicki J., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, LEX/el.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Zieliński J.M., [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Ziemski K.M., *Podstawy problematyki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

