

Dr Jan Dytko

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu

**Kwalifikowane naruszenie prawa
jako podstawa odwołania rektora szkoły wyższej**

Streszczenie

Rektor szkoły wyższej jest monokratycznym organem uczelni, któremu w pewnych okolicznościach przypisuje się status organu administrującego. Władztwo rektora przejawia się w kształtowaniu indywidualnej sytuacji prawnej użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła wyższa, w jednej z podstawowych form działania administracji publicznej – w formie decyzji administracyjnej. Rektorowi przysługują ponadto kompetencje związane z kierowaniem uczelnią jako zorganizowaną instytucją oraz jej reprezentacja w stosunkach z otoczeniem. Żadna kompetencja rektora nie może być jednak poza kontrolą. Wydawanie decyzji administracyjnych przez rektora podlega weryfikacji w administracyjnym toku instancji i w trybie sądowej kontroli, natomiast wykonywanie pozostałych kompetencji rektora poddane jest nadzorowi personalnemu. Kwalifikowaną podstawą ingerencji nadzorczej wobec rektora jest jedynie rażące naruszenie prawa, które powoduje zastosowanie środka nadzoru. Jego formę stanowi akt nadzoru w postaci decyzji administracyjnej. Decyzja nadzorcza w sprawie odwołania rektora szkoły wyższej z powodu rażącego naruszenia prawa podlega skardze do sądu administracyjnego.

Słowa kluczowe: rektor szkoły wyższej, nadzór personalny, rażące naruszenie prawa, decyzja administracyjna.

Eligible Violation of Law as the Basis for Recalling a University Rector

Abstract

Rector is a monocratic body of a University, which is in certain circumstances attributed the status of an administrative authority. The Rector's power is manifested in the formation of an individual legal situation of the users of the University, being a kind of an administrative institution, in one of the basic forms of the public administration activities, i.e.

administrative decisions. In addition, the Rector exercises prerogatives related to the management of the University as an organized institution and its representation in the relations with the environment. However, all the Rector's decisions are subjected to control. Issuance of administrative decisions by the Rector is verified in the administrative instance procedure and by judicial control, while the remaining scope of his authorities is subjected to personal supervision. Gross violation of law is the only qualified basis for the supervision interference towards the Rector, which causes application of monitoring tools. Such act of supervision is applied in the form of an administrative decision. The supervisory decision on the Rector's recall due to the gross violation of law is subjected to a complaint submitted to an administrative court.

Key words: *University Rector, personal supervision, gross law violation, administrative decision.*

Wstęp

W polskim systemie prawa ustawodawca niezwykle rzadko korzysta z pojęcia autonomii, wyznaczając w ten sposób formułę działalności określonego podmiotu prawa. Autonomia to coś więcej niż prawo, autonomia to przywilej, zatem specyficzne wyróżnienie kogoś spośród innych. Zazwyczaj ma ono swoje zakotwiczenie w normach konstytucyjnych, jak choćby w przypadku szkół wyższych, którym taki przywilej jest gwarantowany i podlega ochronie. Organy podmiotów autonomicznych mają większą swobodę działania w stosunku do organów innych podmiotów, aczkolwiek adekwatnie pozostają pod nadzorem państwa. W demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem tolerancji dla działania, które wymykałoby się spod reguł praworządności, a ryzyko takie istnieje zawsze.

Rector szkoły wyższej jako piastun urzędu rektorskiego jest centralną postacią uczelni. Siła jego kompetencji odzwierciedla autonomię szkoły wyższej, przy czym kompetencje rektora nie mają charakteru autonomicznego. Wykonywanie kompetencji przez rektora, poza tymi, które weryfikowane są w administracyjnym toku instancji i w konsekwencji w trybie kontroli sądowej, podlega nadzorowi personalnemu. Ów nadzór stanowi przedmiot niniejszego opracowania, którego cel badawczy zorientowany jest na wykazanie, że emanacją tego nadzoru jest odwołanie rektora, w ściśle określonych przez prawo okolicznościach oraz w procedurze nie noszącej znamion jurysdykcyjnego

postępowania administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego nie znajduje bowiem zastosowania przy odwołaniu rektora w trybie nadzoru.

1. Pozycja prawna rektora

Państwowe i niepubliczne szkoły wyższe wpisują się adekwatnie w system nauki polskiej, realizują w ten sam sposób konstytucyjne zadania państwa. Prawo wyznacza im te same zadania i są obciążone tymi samymi obowiązkami, korzystają także z analogicznych uprawnień¹. NSA w uchwale z dnia 5 marca 2001r.² przyjął, że uczelnie niepubliczne są także powołane do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, a status nauczyciela akademickiego w takiej szkole wykazuje silne związki z pełnieniem funkcji publicznej³. Funkcji takiej nie można odmówić rektorowi szkoły wyższej, który traktowany jest jak organ władzy publicznej (w rozumieniu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴), na którym ciąży obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W pewnych okolicznościach rektor jest organem administrującym, albowiem rozstrzyga indywidualne sprawy w drodze decyzji administracyjnej⁵. Przykładowo, na podstawie art. 190 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁶, rektor wydaje ostateczną decyzję w sprawie skreślenia studenta z listy studentów.

W organizacji, jaką jest szkoła wyższa, na rektorze spoczywają trzy podstawowe funkcje: 1) wewnętrznego kierownictwa we wszystkich sferach działalności uczelni; 2) jej reprezentanta w stosunkach zewnętrznych; 3) przełożonego służbowego wszystkich pracowników szkoły wyższej, w tym nauczycieli akademickich i osób nieposiadających takiego statusu, oraz studentów i doktorantów⁷.

Konsekwencją statusu kierowniczego rektora jest wyposażenie go w kompetencje decyzyjne i uprawnienia nadzorcze dotyczące działalności innych organów uczelni. Jako reprezentant uczelni rektor występuje w stosunkach zewnętrznych nie tylko w wydarzeniach o charakterze ceremonialnym, ale także, a może przede wszystkim, w obrocie prawnym. W stosunkach wewnętrznych reprezentuje natomiast uczelnię jako pracodawcę⁸.

¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2004 r. (V KK 74/04), OSNKW 2004, Nr 7 – 8, poz. 79.

² OPS 16/00, ONSA 2001, Nr 3, poz. 99.

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2004 r. (V KK 74/04), OSNKW 2004, Nr 7 – 8, poz. 79.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ Wyrok NSA z dnia 10 września 2013 r. (I OSK 1377/13), LEX Nr 1391698.

⁶ Tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm., zwana dalej w przypisach: u. p. s. w.

⁷ D. Dudek [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 275.

⁸ *Ibidem*, s. 276.

Przepis art. 66 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadza ogólną klauzulę kompetencyjną, zgodnie z którą rektor podejmuje decyzje we wszystkich sprawach dotyczących uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów szkoły wyższej lub kanclerza. W polskim systemie prawa klauzula o podobnym charakterze spotykana jest także w przypadku działalności innych organów lub podmiotów prawa publicznego. Przykładowo, na podstawie art. 146 ust. 2 Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Inny przykład, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ istnieje domniemanie właściwości gminy w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym.

Ogólna klauzula kompetencyjna nigdy nie oznacza dowolnego przypisywania sobie uprawnień przez organ, którego dotyczy, albowiem uprawnienia te muszą przynależeć do sfery, w której funkcjonuje i w której usytuowany jest dany organ¹⁰. W przypadku rektora szkoły wyższej należy mieć w tym względzie na uwadze sferę działalności uczelni. Na sferę tę składają się: 1) kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej; 2) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, świadczenie usług badawczych oraz transfer technologii do gospodarki; 3) kształcenie i promowanie kadr naukowych; 4) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych¹¹.

Poza ogólną klauzulą kompetencyjną rektor umocowany jest do działania, w szczególności w sprawach, które można podzielić na cztery grupy: 1) materialne, administracyjne i gospodarcze; 2) dydaktyczne, badawcze oraz jakości kształcenia; 3) sprawy związane z poszanowaniem prawa i zapewnieniem bezpieczeństwa na terenie uczelni; 4) sprawy związane z organizacją pracy najbliższych współpracowników rektora (prorektorów). W dwóch pierwszych obszarach ustawa przyznaje rektorowi sprawowanie nadzoru z prawem władczej ingerencji. Nie oznacza to jednak przeniesienia na rektora pełnej odpowiedzialności za funkcjonowanie tych obszarów. Akcenty są tu bowiem rozłożone także na inne organy uczelni oraz osoby odpowiednio usytuowane w strukturze organizacyjnej szkoły i wyposażone w odpowiednie kompetencje¹².

⁹ Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

¹⁰ D. Dudek, *op. cit.*, s. 276.

¹¹ Art. 13 ust. 1 u. p. s. w.

¹² D. Dudek, *op. cit.*, s. 277.

Omawiając pozycję prawną rektora szkoły wyższej, nie sposób nie wspomnieć o bardzo istotnej jego kompetencji, związanej z organizacją i strukturą uczelni. Jest to prawo do tworzenia, przekształcania oraz likwidacji podstawowych jednostek organizacyjnych szkoły, w tym tworzenia wydziałów zamiejscowych. Formą podjęcia decyzji w takich sprawach jest zarządzenie¹³. Kompetencja ta może być zrealizowana przez rektora po zasięgnięciu opinii senatu¹⁴. Opinia taka nie ma dla rektora wiążącego charakteru.

2. Sfera ingerencji nadzorczej

Działanie przez rektora na podstawie prawa oznacza zachowanie zgodne z obowiązującymi normami, poczynszy od ustalenia prawidłowego znaczenia tych norm, a skończywszy na ustaleniu następstw prawnych tego działania¹⁵. Przyjmuje się, że dopóki nie istnieje dowód na stwierdzenie naruszenia prawa, to istnieje domniemanie, że działanie jest zgodne z prawem (domniemanie legalności działania)¹⁶. Respektowanie przepisów prawa winno być wolne od subiektywnych ocen celowości i słuszności przyjętych rozwiązań prawnych¹⁷.

Konstytucyjnie zagwarantowana i chroniona autonomia szkoły wyższej daje szerokie pole do niezależności nie tylko samej szkole wyższej, ale także jej organom. Organy te mają określoną swobodę działania, aczkolwiek swoboda ta nie oznacza dowolności. Prawo bowiem wyznacza zakres tej swobody, ochroną zaś przed niedozwolonym jej przekraczaniem jest nadzór. W przypadku rektora szkoły wyższej jest to nadzór o charakterze personalnym. Skutkiem takiego nadzoru nie jest jednak bezpośrednie przywrócenie stanu zgodnego z prawem, ale zaniechanie dalszego naruszenia prawa. Cel ten zostaje osiągnięty w wyniku odwołania rektora, co następuje w ramach wyznaczonej przez ustawę procedury nadzorczej. W procedurze tej kluczową rolę odgrywa organ nadzoru, którym jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Uprawnienia nadzorcze posiadają także inni ministrowie, właściwi ze względu na charakter uczelni. Są to: 1) Minister Obrony Narodowej – w odniesieniu do uczelni wojskowych; 2) minister właściwy do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do uczelni służb państwowych; 3) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w odniesieniu do uczelni artystycznych; 4) minister

¹³ Por. M. Lenard, P. Orzeszko [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 158.

¹⁴ Art. 84 ust. 1 u. p. s. w.

¹⁵ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 października 2004 r. (II SA/Wr 1833/02), LEX Nr 575160.

¹⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 19 marca 2009 r. (II AKa 40/09), „Biuletyn – Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Katowicach i Sądów Okręgowych” 2009, Nr 2, s. 9.

¹⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2007 r. (II SA/Go 471/07), LEX Nr 440987.

właściwy do spraw zdrowia – w odniesieniu do uczelni medycznych; 5) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w odniesieniu do uczelni morskich¹⁸.

Odwołanie rektora przez właściwego ministra następuje w ściśle określonej przez ustawę sytuacji, mianowicie w przypadku rażącego naruszenia prawa¹⁹. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza tej okoliczności, z uwzględnieniem wyłączenia spod zastosowania w tym wypadku przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰. Gwoli przypomnienia, na podstawie art. 38 ust. 7 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 39 d ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw²¹, w sprawach związanych z odwołaniem rektora w trybie nadzoru nie stosuje się przepisów k.p.a. Ocena skutków tego wyłączenia ma kluczowe znaczenie zarówno dla określenia, jakiego typu sprawą jest odwołanie rektora przez organ nadzoru, jak i w jakiej formie prawnej organ nadzoru winien to uczynić. Ma to istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na prawo do obrony odwołanego rektora oraz prawo do weryfikacji aktu nadzoru w trybie kontroli sądowej.

3. Kwalifikowana podstawa zastosowania środka nadzoru

Jak wspomniano wyżej, odwołanie rektora przez właściwego ministra nadzorującego uczelnię należy do personalnych środków nadzoru. Wraz z odwołaniem rektora organ nadzoru powinien wyznaczyć termin do powołania nowego rektora w trybie określonym w statucie uczelni²². W przypadku szkoły publicznej rektor może być powołany w drodze wyborów albo w drodze konkursu²³. Przewodniczący komisji wyborczej oraz przewodniczący komisji konkursowej są obowiązani niezwłocznie zawiadomić ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego lub innego ministra (w przypadku uczelni branżowych) o wyborze nowego rektora albo o wyłonieniu nowego rektora w drodze konkursu²⁴. Zawiadomienie to należy uznać za ostatnią czynność nadzorczą w sprawie odwołania poprzedniego rektora.

Podstawy odwołania rektora nie może rozciągnąć na rażące naruszenie statutu szkoły wyższej²⁵. Statut, choć jest prawem, nie jest źródłem prawa w znaczeniu konstytucyjnym,

¹⁸ Art. 38 ust. 6 u. p. s. w.

¹⁹ Art. 38 ust. 5 u. p. s. w.

²⁰ Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1198.

²² Art. 38 ust. 5 u. p. s. w.

²³ Art. 72 ust. 1 u. p. s. w.

²⁴ Art. 72 ust. 6 u. p. s. w.

²⁵ Art. 38 ust. 5 u. p. s. w.

zatem źródłem prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, do których ustawa zasadnicza enumeratywnie zalicza: ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły²⁶.

Pojęcie rażącego naruszenia prawa nie ma ściśle określonego znaczenia. Jednakże terminowi temu nie można przypisać całkowicie abstrakcyjnego charakteru²⁷. NSA w wyroku z dnia 10 września 2013 r.²⁸ stwierdził, że w przypadku rektora wielokrotne łamanie prawa, którego następstwem jest znaczne utrudnienie prawidłowego funkcjonowania uczelni, jest rażącym naruszeniem prawa, biorąc także pod uwagę zarówno tego, kto dopuszcza się takiego naruszenia, jak i pełnioną przez niego funkcję. Takie naruszenie musi być jednak zawsze bezsporne, pewne i nie budzące wątpliwości²⁹. Naruszeniu prawa można przypisać atrybut rażącego, o ile zachodzi potrzeba podkreślenia jego znaczenia dla zachowania ogólnego porządku prawnego. Jest to więc naruszenie o kwalifikowanej formie, zatem nie każde naruszenie czy nawet naruszenie o charakterze istotnym³⁰. Nie ulega więc wątpliwości, że jest to takie naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności³¹, czyli działania na podstawie prawa i w jego granicach.

W bezpośrednim odczytaniu pojęcia „rażącego naruszenia prawa” należy kierować się przede wszystkim wykładnią gramatyczną³². O tym, co jest rażącym naruszeniem prawa decydują łącznie trzy przesłanki. Po pierwsze, oczywistość naruszenia, polegająca na widocznej sprzeczności pomiędzy danym konkretnym działaniem a danym konkretnym przepisem prawa, który został naruszony. Po drugie, dla oceny naruszenia o rażącym charakterze nie jest konieczna wykładnia naruszonego przepisu, albowiem znaczenie tego przepisu nie powinno wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Wreszcie po trzecie, skutki wywołane rażącym naruszeniem prawa są nie tylko nie do pogodzenia z zasadą praworządności, ale także są nie do zaakceptowania ze względów gospodarczych czy ekonomicznych³³. W doktrynie prawa podkreśla się, że istoty „rażącego naruszenia prawa” należy poszukiwać nie tyle w jego oczywistości, czy też w ocenie jego praktycznych skutków (ekonomia, gospodarka, finanse), ale w samym charakterze tego naruszenia. Chodzi bowiem o tzw. naruszenie niestopniowalne, którego cechą jest jaskrawa i bezsporna sprzeczność

²⁶ Art. 87 Konstytucji RP.

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 12 listopada 2002 r. (III SA 3630/00), LEX Nr 79266.

²⁸ I OSK 1377/13, LEX Nr 1391698.

²⁹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 sierpnia 2009 r. (II SA/Bk 192/09), LEX Nr 552976.

³⁰ Por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r. (II GSK 1717/12), LEX Nr 1452725.

³¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2014 r. (VIII SA/Wa 396/14), LEX Nr 1508633.

³² Wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r. (II FSK 286/06), LEX Nr 340755.

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 8 maja 2014 r. (III AUa 892/13), LEX Nr 1483812.

między treścią jakiegoś zachowania (np. gdy prawo zleca wykonanie działania), a treścią przepisu prawa, który w ten sposób został naruszony³⁴. Działania rażąco naruszające prawo nie da się wyprowadzić z żadnej normy prawnej³⁵. Przykładowo, rektor szkoły wyższej podejmuje określone czynności, istotne z punktu widzenia życia uczelni, jednakże nie istnieją podstawy prawne do ich podjęcia, albo podstawy takie istnieją, ale rektor wykracza poza zakres przyznanych mu przez prawo kompetencji.

4. Współdziałanie organów przy odwołaniu rektora

Odwołanie rektora z powodu rażącego naruszenia prawa wymaga uprzedniego uzyskania opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich³⁶. Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest wybieralnym organem przedstawicielskim nauki i szkolnictwa wyższego, która w swoich pracach kieruje się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości³⁷. To kryterium jest standardem wyrażania opinii w sprawach przedstawionych przez właściwych ministrów nadzorujących szkolnictwo wyższe oraz przez inne organy władzy i administracji publicznej³⁸. Kompetencje Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa nadane są normami prawa administracyjnego, co przesądza, że rada zaliczana jest do organu administracyjnego, wyodrębnionego w strukturze organizacyjnej administracji³⁹. Z kolei drugie opiniodawcze gremium, konstatuujące odwołanie rektora – Konferencja Rektorów Akademickich i Zawodowych Szkół Polskich, to dwie odrębne organizacje o charakterze stowarzyszenia, posiadające osobowość prawną⁴⁰. Obydwa stowarzyszenia działają na rzecz rozwoju szkolnictwa wyższego, nauki i kultury, wyrażają z własnej inicjatywy opinie i przedstawiają wnioski w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki i kultury⁴¹.

Opinie w sprawie odwołania rektora przedstawiane są organowi nadzoru w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia wniosku o ich wydanie⁴². Opinie takie nie mają mocy wiążącej, istnieje natomiast obowiązek ich zasięgnięcia. Odwołanie rektora bez wymaganej

³⁴ Zob. Z. Cieślak, *O „rażącym naruszeniu prawa” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 11, s. 111.

³⁵ E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2006, Nr 11, s. 73.

³⁶ Art. 38 ust. 5 u. p. s. w.

³⁷ Art. 45 ust. 1-2 u. p. s. w.

³⁸ Art. 45 ust. 3 pkt 2 u. p. s. w.

³⁹ P. J. Suwaj [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 106.

⁴⁰ Art. 54 ust. 1-2 u. p. s. w.

⁴¹ Art. 55 ust. 1 pkt 2 u. p. s. w.

⁴² Art. 38 ust. 5a u. p. s. w.

ustawą opinii stanowi naruszenie prawa, którego konsekwencją powinna być bezskuteczność czynności odwołania, z prawem sprawowania funkcji rektorskiej do czasu powtórzenia procedury odwoławczej. Wymaga to jednak ponownego sformułowania wniosku o wyrażenie opinii i powstrzymanie się z odwołaniem rektora do czasu uzyskania stanowiska w tej sprawie. Bezskuteczny upływ terminu, w którym opinia powinna być wydana, powoduje, że wymóg jej zasięgnięcia uważa się za spełniony⁴³.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, czyli przed wejściem w życie nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. do 30 września 2014 r.), a co za tym idzie, przed wyłączeniem spod zastosowania k.p.a., zarówno opinia Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, jak i opinia Konferencji Rektorów Akademickich i Zawodowych Szkół Polskich były traktowane jako forma wyrażenie stanowiska organów współdziałających (organu nadzoru i organów opiniujących), gdzie miał zastosowanie przepis art. 106 § 1 k. p. a. Stanowi on, że jeżeli prawo uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, decyzję wydaje się po zajęciu takiego stanowiska. Stosowanie tego unormowania przed nowelizacją ustawy istotnie spowalniało i osłabiało skuteczność nadzoru, zważywszy (jak podkreślano w doktrynie prawa) że sam proces opiniowania wniosku w sprawie odwołania rektora stanowił odrębne, dwuinstancyjne postępowanie, obwarowane gwarancjami procesowymi, finalnie z prawem skargi do sądu administracyjnego⁴⁴. W interesie uczelni było natomiast, aby w przypadku rażącego naruszania prawa przez rektora doszło do jak najszybszego jego odwołania, zatem natychmiastowego wykonania aktu nadzoru.

5. Dekodyfikacja odwołania rektora

Wyłączenie spod zastosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu nadzorczym w sprawie odwołania rektora szkoły wyższej stanowi klasyczny przykład dekodfikacji. Jest to proces rozdrabniania jednolitego zespołu przepisów tworzących zbiór regulujący określoną dziedzinę stosunków społecznych⁴⁵. Okoliczność ta pozwala na przyjęcie założenia, że skoro ustawodawca eliminuje k.p.a. z procedury odwołania rektora, to tym samym procedura ta nabiera względnie autonomicznego charakteru. Nie oznacza to jednak, że mamy do czynienia z odejściem od administracyjnoprawnego charakteru odwołania rektora, które pomimo dekodfikacji nie traci waloru sprawy administracyjnej. WSA w Warszawie w wyroku z dnia

⁴³ Art. 38 ust. 5b u. p. s. w.

⁴⁴ P. Orzeszko [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 95.

⁴⁵ M. Gajda – Durlik, *Dekodfikacja postępowania administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 517.

17 czerwca 2011 r.⁴⁶ podkreślił, że decyzje podejmowane w sprawie odwołania rektora w trybie nadzoru nie mają charakteru cywilnoprawnego, lecz są aktami podejmowanymi w indywidualnej sprawie. Jest to niewątpliwie sprawa z zakresu administracji publicznej, biorąc także pod uwagę fakt (o czym wspomniano we wcześniejszych fragmentach opracowania), że rektor szkoły wyższej w pewnych sytuacjach wykonuje administrację publiczną w podstawowych formach jej działania – decyzyjnym stosowaniu prawa.

Pozornie wydawać by się mogło, że dekodyfikacja odwołania rektora w trybie nadzoru musiała spowodować odejście od dotychczasowej formuły tej czynności – decyzji administracyjnej, na rzecz uznania, że czynność ta stanowi szeroko pojęty akt nadzoru, który nie posiada swej szczególnej nazwy, aczkolwiek pozostaje li tylko emanacją personalnego środka nadzoru. Jest aktem posiadającym pewne cechy decyzji administracyjnej (biorąc pod uwagę choćby niektóre składniki jej struktury), o charakterze i skutkach podobnych do personalnego środka nadzoru, np. w nadzorze nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, konkretnie organu wykonawczego na poziomie gminy (miasta) – wójta, burmistrza lub prezydenta. Organ ten odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody, po bezskutecznym wezwaniu do zaprzestania powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw⁴⁷.

Mylne byłoby jednak przekonanie, że tylko z uwagi na dekodyfikację czynność odwołania rektora w trybie nadzoru nie może być uznana za decyzję administracyjną. Jest to wszakże czynność *ad personam*, jako władcze i jednostronne oświadczenie woli organu administracji, pełniącego w tym wypadku funkcję organu nadzorczego. Co więcej, jest to czynność skierowana na zewnątrz administracji, albowiem szkoła wyższa (nawet publiczna) nie pozostaje w strukturach administracji, pomimo że rektorzy wszystkich rodzajów szkół pełnią w określonych okolicznościach rolę organów administrujących. Warto także zaznaczyć, że z wyjątkiem uczelni wojskowych i służb państwowych, organy pozostałych szkół (zarówno monokratyczne, jak i kolegalne) nie pozostają podporządkowane organizacyjnie ani służbowo żadnemu organowi administracji publicznej.

6. Decyzyjne atrybuty aktu odwołania

Wartość decyzji administracyjnej posiada nie tylko akt wydany w trybie k.p.a., ale również każdy inny indywidualny akt, o ile został wydany na podstawie powszechnie obowiązującej normy prawnej. O decyzji administracyjnej nie świadczy bowiem jej forma

⁴⁶ II SA/Wa 40/11, LEX Nr 993985.

⁴⁷ Art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

czy nawet nazwa, lecz treść oraz zachowanie w tej treści minimalnych elementów pozwalających odróżnić decyzję od innych form działania administracji. Do takich elementów należy zaliczyć przede wszystkim: oznaczenie organu, wskazanie adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis piastuna organu. NSA w postanowieniu z dnia 8 lutego 2012 r.⁴⁸ wyraził pogląd, że „w sytuacji, gdy ustawodawca nie określił wyraźnie albo nawet w ogóle nie określił, w jakiej formie działa organ, to rozstrzygające znaczenie w tym wypadku ma charakter sprawy i treść normy uprawniającej organ do działania. Jeżeli więc z normy wynika, że w danej sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie przez organ administracji publicznej, z konsekwencjami tego rozstrzygnięcia dla indywidualnie oznaczonego podmiotu, to rozstrzygnięcie takie musi przybrać postać decyzji administracyjnej”. Co więcej, w demokratycznym państwie prawnym jednostka musi mieć gwarancję wykonywania administracji właśnie w takiej formie⁴⁹. Wszakże do przyjęcia, iż jest to forma właściwa, wystarczy określenie kompetencji organu z użyciem czasownika⁵⁰. Sformułowanie w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym „odwołuje rektora” spełnia ten wymóg.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się dwie reguły o podstawowym znaczeniu dla ukształtowania praw jednostki wobec administracji publicznej: zasadę prawa do procesu oraz zasadę prawa do sądu. W ten sposób zwiększa się sferę ochrony prawnej obywateli⁵¹. Odwołanie rektora szkoły wyższej nie może mieć zatem niewzruszalnego charakteru, a sam zainteresowany – odwołany rektor – winien mieć prawo do obrony swojego interesu. Ponieważ dekodifikacja odwołania rektora uniemożliwia złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. (przepis ten stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy), zaskarżeniu do sądu administracyjnego będzie podlegało bezpośrednio same odwołanie. Doktryna prawa przyjmuje, iż skarga na decyzję administracyjną jest dopuszczalna niezależnie od tego, czy wydana została w trybie k.p.a., czy też w innej procedurze⁵².

⁴⁸ I OSK 2207/11, LEX Nr 1126277.

⁴⁹ B. Adamiak [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 20.

⁵⁰ Por. uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r. (OPK 15/00), ONSA 2001, Nr 1, poz. 18.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r. (II SA/Wa 40/11), LEX Nr 993985.

⁵² A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 27.

Konkluzje

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym sytuuje rektora jako monokratyczny organ uczelni, któremu przypisuje się także atrybut organu administrującego. W przypadkach przewidzianych ustawą rektor stosuje władztwo administracyjne, w przewidzianej prawem formie – decyzji administracyjnej. Tym samym kształtuje sytuację prawną indywidualnie oznaczonego adresata (np. studenta, doktoranta). Decyzje rektora wydawane są we właściwości pierwotnej albo odwoławczej, w administracyjnym toku instancji. Ostateczne decyzje rektora podlegają kontroli sądu administracyjnego.

Szersze uprawnienia rektora obejmują kierownictwo wewnętrzne w uczelni oraz reprezentowanie jej w stosunkach zewnętrznych. Ustawowa ogólna klauzula kompetencyjna rektora oznacza, że jest on właściwy we wszystkich sprawach uczelni, z wyjątkiem tych, które zastrzeżone są na rzecz innych organów szkoły. Klauzula ta świadczy o mocnej pozycji rektora i o sile jego uprawnień. Wszakże kompetencje rektora nie wymykają się spod kontroli. O ile indywidualne rozstrzygnięcia rektora są weryfikowalne w administracyjnym toku instancji oraz w trybie kontroli sądowej, o tyle realizacja pozostałych kompetencji tego organu podlega nadzorowi personalnemu. Nadzór ten ma charakter następczy, a jego funkcją nie jest usuwanie skutków łamania prawa, ani przywracanie stanu zgodnego z prawem. Celem tego nadzoru jest zaniechanie dalszego naruszenia prawa. Owo zaniechanie osiągane jest w rezultacie odwołania rektora, aczkolwiek słabość istniejącej regulacji prawnej należy postrzegać w fakultatywnym charakterze czynności odwołania. W tym wypadku organ nadzoru korzysta z przysługującej mu kompetencji, która nie nakłada obowiązku odwołania rektora w przypadku rażącego naruszenia prawa. Taka konstrukcja prawna nie daje zatem pełnej gwarancji ochrony praworządności. Po pierwsze dlatego, że już sama ocena „rażącego naruszenia prawa” pozostawia pewne pole do interpretacji. Po drugie, stwierdzenie takiego naruszenia nie zobowiązuje do ingerencji nadzorczej, a tylko stwarza dla niej podstawę formalną. Jeśli więc organ tylko może zastosować środek nadzoru, to przecież nie musi, a jeśli nie musi, to nie ma żadnej konieczności, aby go zastosował. To zawsze może sugerować pewne przejawy niedopuszczalnej tolerancji dla rażącego naruszenia prawa, choć dobrze by było, aby takie przypuszczenie pozostawało na bardzo wysokim poziomie niepewności. Dlatego można, należy i trzeba postulować *de lege ferenda*, aby rażące naruszenie prawa przez rektora szkoły wyższej objęte było sankcją, z wyłączeniem luzu decyzyjnego w jej zastosowaniu. Analogicznie, jak dzieje się to np. w przypadku decyzji administracyjnych dotkniętych wadą w postaci rażącego naruszenia prawa, których

nieważność jest stwierdzana, a nie może być stwierdzona. Wymowa przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest bowiem jednoznaczna: „organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa”.