Volume 24, Issue 2
December 2026

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-08-19
accepted 2026-09-24

Ocena legalności aktów władztwa zakładowego uczelni w ramach sądowej kontroli decyzji o skreśleniu z listy studentów. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 2026 r. (III OSK 3316/23)

Assessment of the legality of the university's internal authority acts within the judicial review of the decision on removal from the student register. Commentary on the Supreme Administrative Court judgment of July 7, 2026 (III OSK 3316/23)

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0000-0002-9933-2667, agnieszka.ziolkowska@us.edu.pl

Citation: Ziółkowska, Agnieszka. 2026. Ocena legalności aktów władztwa zakładowego uczelni w ramach sądowej kontroli decyzji o skreśleniu z listy studentów. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 2026 r. (III OSK 3316/23). *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(2): xx–xx. DOI: 10.25167/osap.6336.

Abstract: The main thesis of the paper demonstrates that judicial review of decisions concerning student removal extends to an incidental review of internal university acts and material-technical measures. The research questions address the scope of review under Article 135 of the Law on Proceedings Before Administrative Courts, the limits of administrative discretion under Article 108(2)(3) of the Law on Higher Education and Science, and legal safeguards protecting students against arbitrariness on the part of university authorities. The methodology encompasses legal-dogmatic and case-law analyses, along with elements of comparative law. The findings show that the authorities exceed the bounds of administrative discretion when issuing a decision without a comprehensive determination of the facts, particularly where organizational dysfunction within the university prevented the student from fulfilling their regulatory obligations. The *de lege lata* conclusions advocate a broad interpretation of incidental review covering internal acts and administrative-technical measures. The *de lege ferenda* proposals and recommendations for internal practice include training in administra-

tive procedure (Code of Administrative Procedure), legal design implementation, student participation in rulemaking, and the principle protecting individuals from the consequences of procedural irregularities (Article 8, Code of Administrative Procedure).

Keywords: internal university authority, university autonomy, student removal, jurisdiction of administrative courts, internal act.

Abstrakt: Główna teza pracy wskazuje, że sądowa kontrola decyzji o skreśleniu studenta rozciąga się na incydentalną weryfikację uczelnianych aktów wewnątrzzakładowych oraz czynności materialno-technicznych. Pytania badawcze dotyczą zakresu kontroli z art. 135 p.p.s.a., granic uznania administracyjnego z art. 108 ust. 2 pkt 3 p.s.w.n. oraz środków ochrony studenta przed arbitralnością organów. Metodologia obejmuje analizę prawno-dogmatyczną, orzeczniczą oraz elementy analizy porównawczej. Wyniki dowodzą, że organ przekracza granice uznania, gdy wydaje decyzję bez wszechstronnego ustalenia faktów, zwłaszcza gdy uchybienia organizacyjne uczelni uniemożliwiły studentowi wypełnienie obowiązków regulaminowych. Konkluzje *de lege lata* dotyczą szerokiej wykładni kontroli incydentalnej aktów i czynności wewnątrzzakładowych. Postulaty *de lege ferenda* i wnioski dla praktyki uczelnianej obejmują szkolenia z k.p.a., *legal design*, partycypację studencką oraz zasadę ochrony przed skutkami uchybień organu (art. 8 k.p.a.).

Słowa kluczowe: władztwo zakładowe, autonomia uczelni, skreślenie z listy studentów, kognicja sądów administracyjnych, akt wewnętrzny.

1. Wprowadzenie

Współczesny status prawny uczelni wyższej opiera się na stałym napięciu między ustawową autonomią a konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw jednostki, wynikającymi z art. 2 oraz art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP). Fundamenty tej autonomii, wywodzone z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: p.s.w.n.), obejmują swobodę doboru form i środków realizacji zadań dydaktycznych, badawczych i organizacyjnych (Ziółkowska 2025: 382; Pierzchała i Ziółkowska 2025: 21). W literaturze trafnie zauważa się, że właściwości tej swobody „inklinują bardziej do atrybutów typu niezależność niż samodzielność", a sytuacja uczelni budowana jest bardziej w formule „wolności od" niż „prawa do" (Lisowski 2024: § 2/el Legalis). Takie postrzeganie własnej pozycji ustrojowej przez uczelnie nie może jednak prowadzić do konkluzji, że proces skreślenia studenta jest wyłączony spod rygorów rzetelnej procedury administracyjnej. Uzupełnieniem tak zarysowanej pozycji uczelni jest doktrynalna koncepcja władztwa zakładowego (*besondere Gewaltverhältnisse*), która legitymizuje organy uczelni – jako specyficznego zakładu administracyjnego – do jednostronnego rozstrzygania o statusie studentów będących użytkownikami tego zakładu (Ochendowski 1969: 175; Pierzchała i Ziółkowska 2025: 17). Jak wskazuje A. Matan (Matan 2021), choć granica między sferą wewnętrzną

a zewnętrzną zakładu bywa nieostra, rozstrzygnięcia w sprawie skreślenia z listy studentów muszą być traktowane jako decyzje administracyjne ze względu na istotną zmianę statusu prawnego jednostki. Materialnoprawną ich podstawę stanowi art. 108 p.s.w.n., który wprowadza dychotomiczny podział przesłanek skreślenia na obligatoryjne (związanie administracyjne) oraz fakultatywne. W przypadku tych drugich ustawodawca konstruuje instytucję uznania administracyjnego, posługując się zwrotem „może być skreślony". Niemniej dyskrecjonalność nie może ani przeradzać się w dowolność, ani być źródłem nadużyć. Jak wskazuje A. Carroll (Carroll 2009: 322–323), nadużycie uznania polega na kierowaniu się faktami niemającymi znaczenia dla sprawy lub pominięciu faktów istotnych. Polska regulacja wpisuje się tym samym w szeroki standard europejski (m.in. Rekomendację nr R (80) 2 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy, Kartę Praw Podstawowych UE oraz zasady Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji) oraz ugruntowane wzorce prawnoporównawcze – m.in. w systemie niemieckim (Bachof 1948: 741–750) oraz francuskim (Woehrling 1999: 75–97) – w których sądowa kontrola kompetencji dyskrecjonalnych organów administracji jest standardem (Bachof 1948; Woehrling 1999).

Przenosząc powyższe standardy na grunt krajowej praktyki orzeczniczej, należy wskazać, że glosowane orzeczenie osadza spór w kontekście granic uznania administracyjnego organów akademickich wobec gwarancji procesowych studenta. Wpisuje się ono w rosnącą linię orzeczniczą korygującą decyzje wydane z naruszeniem rygorów proceduralnych (sygn. akt III OSK 2493/23; sygn. akt III SA/Gl 887/22; sygn. akt II SA/Ke 131/23). Sądy systematycznie wskazują na arbitralność organów uczelni, podkreślając obowiązek rzetelnego uzasadniania decyzji oraz obowiązek wszechstronnego uwzględniania materiału dowodowego i ważenia interesów, o których mowa w art. 7 *in fine* k.p.a. (por. np. sygn. akt II SA/Ol 1117/19). Głównym celem analizy jest zbadanie dopuszczalności i granic pośredniej (incydentalnej) kontroli sądowo-administracyjnej aktów wewnętrznych z zakresu toku studiów w procedurze zaskarżania decyzji o skreśleniu z listy studentów. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcia dotyczące organizacji sesji czy przedłużenia jej – jako przejaw władztwa zakładowego (Bigo 1928: 200) – współtworzą stan faktyczny rozstrzygnięcia końcowego. Pośrednia kontrola sądów administracyjnych, obok kontroli bezpośredniej, pozwala przy tym na weryfikację czynności techniczno-organizacyjnych, takich jak harmonogramy sesji, rozstrzygnięcia wewnątrzzakładowe związane z tokiem studiów, np. zgody na przedłużenie sesji czy nawet sylabusy, o ile współkształtują one stan faktyczny rozstrzygnięcia końcowego (por. Firlus 2025: 269; Ziółkowska i Kozicka 2025: 151). Organ ma za to obowiązek wnikliwego zbadania realnej możliwości zaliczenia przedmiotu przez studenta. Właściwe wykonanie władztwa zakładowego wyklucza kreowanie rozwiązań, w których uczelnia uniemożliwia realizację obowiązków regulaminowych, a następnie traktuje ten fakt jako przesłankę skreślenia.

2. Stan faktyczny sprawy oraz stanowiska sądów

Skarżący był studentem I roku Uniwersytetu w Łodzi. W dniu 26 września 2022 r. wystąpił drogą elektroniczną (wiadomość e-mail) do dziekana wydziału o przedłużenie sesji egzaminacyjnej. Po wezwaniu do uzupełnienia wniosku w formie papierowej skarżący złożył go 3 października 2022 r. Tego samego dnia prodziekan wydał rozstrzygnięcie o przedłużeniu sesji poprawkowej do dnia 25 października 2022 r., zamieszczając w tym przedmiocie jednozdaniową, odręczną notatkę na podaniu studenta. Mimo formalnego przedłużenia sesji termin egzaminu poprawkowego z przedmiotu został wyznaczony przez nowego prowadzącego na 24 października 2022 r. Student nie uzyskał zaliczenia, co stało się bezpośrednią przesłanką wydania w dniu 1 grudnia 2022 r. decyzji o skreśleniu z listy studentów z powodu nieuzyskania zaliczenia semestru w określonym terminie, którą rektor utrzymał w mocy decyzją z 17 stycznia 2023 r. Zasadniczym elementem sporu było ustalenie, że zgodnie z obowiązującym na uczelni Regulaminem studiów (§ 19 ust. 6–7) studentowi przysługiwało prawo do przystąpienia do zaliczenia lub egzaminu w trzech terminach (jeden termin zwykły i dwa poprawkowe). Sąd przyjął, że wyznaczenie terminu egzaminu na dzień przed końcem przedłużonej sesji (24 października) faktycznie uniemożliwiło skarżącemu skorzystanie z przysługującego mu regulaminowo trzeciego terminu, co doprowadziło do braku obiektywnej możliwości uzyskania zaliczenia. Okoliczność ta nie została wzięta pod uwagę przez organy uczelni przy podejmowaniu uznaniowej decyzji o skreśleniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2023 r. (sygn. akt.III SA/Łd 196/23) uchylił zaskarżone decyzje rektora. Podniósł, że organy uczelni dopuściły się naruszenia przepisów postępowania (art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a.) w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd wskazał, że skreślenie studenta na podstawie art. 108 ust. 2 pkt 3 p.s.w.n. ma charakter uznaniowy, co obliguje organ do wnikliwego zbadania wszystkich okoliczności, w tym realnej możliwości uzyskania przez studenta zaliczenia. Zakwestionował przy tym stanowisko uczelni, wskazując, że organ nie uzasadnił racjonalności wyznaczenia egzaminu na 24 października w kontekście sesji przedłużonej do 25 października, jak również zignorował kwestię uniemożliwienia studentowi wcześniejszego przystąpienia do egzaminu.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną wniesioną przez rektora, oddalił ją w całości. W uzasadnieniu NSA potwierdził tezę WSA, że choć akty władztwa wewnętrznego (jak przedłużenie sesji) nie podlegają samodzielnemu zaskarżeniu, to kreują stan faktyczny sprawy i jako element materiału dowodowego muszą podlegać kontroli sądu pod kątem ich legalności. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że rektor nie dokonał pełnych ustaleń i nie wyważył należycie interesu studenta, a zaskarżony wyrok WSA odpowiada prawu. Ponadto sąd kasacyjny zwrócił uwagę na braki formalne skargi kasacyjnej, w której wadliwie zarzucono

sądowi pierwszej instancji bezpośrednie naruszenie przepisów k.p.a., zamiast wskazać na niewłaściwe zastosowanie przepisów procedury sądowoadministracyjnej (art. 176 p.p.s.a. w zw. z art. 174 pkt 2 p.p.s.a.).

3. Pośrednia sądowa kontrola uczelnianych aktów władztwa zakładowego

Regulacje wewnątrzuczelniane, będące emanacją autonomii, nie mogą eliminować ustawowych praw studenta ani naruszać konstytucyjnej istoty prawa do nauki (Raszewska-Skałecka 2008: 259–291; sygn. akt SK 18/99), a także uniemożliwiać realizację obowiązków wynikających z toku kształcenia. W doktrynie trafnie podnosi się, że nieuzyskanie zaliczenia semestru jest jedynie przesłanką faktyczną skreślenia, a przyczyny tego stanu muszą obciążać stronę (studenta), a nie być wynikiem nieprawidłowego funkcjonowania uczelni (Dańczak 2015: 268). Sądowa kontrola legalności tych rozstrzygnięć (art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a.) musi zatem uwzględniać zarówno granice zewnętrzne (cele ustawy), jak i granice wewnętrzne, oparte na aksjologii Konstytucji RP i prawie międzynarodowym (Ziółkowska i Kozicka 2025: 155).

W ramach tej kontroli sąd ma obowiązek uwzględnić nie tylko bezpośredni przedmiot zaskarżenia, ale całą podstawę faktyczną i prawną sprawy, w tym akty, które w normalnym trybie nie mogą stanowić samodzielnego przedmiotu weryfikacji (Firlus 2025: 267, 269). Mechanizm ten, oparty na koncepcji pośredniego przedmiotu kontroli, pozwala na weryfikację czynności techniczno-organizacyjnych (np. harmonogramów sesji), o ile współkształtują one stan faktyczny rozstrzygnięcia końcowego. W konsekwencji kognicja sądów administracyjnych w sprawach studenckich nie ogranicza się wyłącznie do badania treści ostatecznej decyzji, lecz rozciąga się na proces kształtowania jej podstaw faktycznych, gdyż rozstrzygnięcia dotyczące toku studiów – mimo że stanowią wewnętrzne akty władztwa zakładowego – współtworzą materiał dowodowy w sprawie o skreślenie. Ściśle łączy się z koncepcją tzw. głębokości orzekania (rozpiętości kontroli – art. 135 p.p.s.a.), która pozwala sądowi na uporządkowanie stanu sprawy poprzez weryfikację, czy akty wewnętrzne, na których oparto decyzję, nie zostały wytworzone w sposób arbitralny (Kmieciak 2007: 40; Ziółkowska i Kozicka 2025: 151). Umożliwia to usunięcie naruszeń prawa we wszystkich postępowaniach prowadzonych w jej granicach (Firlus 2025: 270). Sąd administracyjny jest zatem uprawniony i obowiązany zbadać, czy materiał dowodowy został pozyskany i oceniony zgodnie z prawem oraz ogólnymi zasadami procedury administracyjnej (art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a.). Kontrola incydentalna służy weryfikacji, czy uczelnia – korzystając z uznania administracyjnego – nie pozbawiła realnego charakteru uprawnień przysługujących studentowi. Należy jednak wyraźnie rozgraniczyć kontrolę legalności decyzji od oceny samej sprawności organizacyjnej procesu dydaktycznego. Sąd administra-

cyjny, stosując art. 135 p.p.s.a., nie zastępuje organów uczelni w kształtowaniu polityki dydaktycznej ani nie weryfikuje celowości rozwiązań logistycznych (co naruszałoby autonomię uczelni). Kontrola incydentalna sprowadza się wyłącznie do badania, czy czynności techniczno-organizacyjne nie doprowadziły do naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa lub postanowień regulaminu studiów, czyniąc gwarantowane nim uprawnienia studenta iluzorycznymi.

W sprawie, której dotyczy glosowany wyrok, sąd nie dokonał bezpośredniej ingerencji w tradycyjnie pojmowaną autonomię organizacyjną uczelni – nie podważał jej dyskrecjonalnej kompetencji do autonomicznego kształtowania harmonogramu roku akademickiego, w tym ram czasowych i samej swoistej logistyki sesji egzaminacyjnej. Instytucjonalne znaczenie glosowanego wyroku wyraża się w zastosowaniu materialno-funkcjonalnej weryfikacji stanowionego prawa wewnętrznego. Sąd wniknął w obręb autonomii akademickiej nie od strony oceny legalności samych technicznych uprawnień organizacyjnych, lecz poprzez badanie skutków prawnych i faktycznych, jakie ich realizacja wywołuje w sferze indywidualnych praw studenta. Skoro przysługiwało mu prawo do określonej liczby terminów egzaminacyjnych, uczelnia nie może przez zbyt krótki okres przedłużenia sesji i nieuwzględnienie zmiany egzaminatora blokować tej możliwości, gdyż narusza to zasadę pogłębiania zaufania do organów wynikającą z art. 2 Konstytucji RP (por. np. sygn. akt K 27/00). Wyznaczenie terminu egzaminu w sposób kolidujący z prawem racjonalnie długiej sesji narusza standard przewidywalności działań władzy publicznej (w tym przypadku uczelnianych podmiotów uprawnionych), uniemożliwiając studentowi przewidywalne planowanie toku studiów (Kierznowski 2021: 120). Jak podkreślił NSA, ocena legalności rozstrzygnięć w sprawach studenckich musi uwzględniać postanowienia zawarte w regulaminie studiów, który określa wiążącą organizację procesu kształcenia oraz katalog praw i obowiązków studenta. Skoro zatem regulamin gwarantuje określoną liczbę terminów weryfikacji wiedzy – co w niniejszej sprawie dotyczyło trzech terminów przewidzianych w § 19 ust. 6–7 Regulaminu – to organ nie może poprzez arbitralne czynności techniczno-organizacyjne czynić tych uprawnień fikcyjnymi, pozbawiając stronę realnej i obiektywnej możliwości ich realizacji. W ten sposób materializuje się zasada prawa do rzetelnej procedury na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym, wskazując, że autonomia uczelni nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniu wszędzie tam, gdzie jej wykonanie przybiera postać nadużycia prawa formalnego ze szkodą dla uprawnień studenta.

4. Granice uznania administracyjnego a problem *a priori* przyjętego schematu decyzji wobec studentów

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego fundamentalne znaczenie ma precyzyjne rozgraniczenie sfery stosowania pojęć niedookreślonych od instytucji uznania administracyjnego. Jak trafnie wskazuje M. Jaśkowska (2018: 271), uznanie

występuje na ostatnim etapie procesu stosowania prawa i nie może być utożsamiane z interpretacją zwrotów nieostrych czy klauzul generalnych. Podczas gdy pojęcia niedookreślone dają organowi jedynie luz interpretacyjny w fazie ustalania faktów, właściwe uznanie dotyczy swobody wyboru skutku prawnego spośród wariantów dopuszczonych przez ustawodawcę. Myśl tę rozwija M. Mincer (Mincer 1983: 54–66), podkreślając, że dyskrecjonalność organu aktualizuje się dopiero po definitywnym i rzetelnym ustaleniu stanu faktycznego. W kontekście stanu faktycznego glosowanego orzeczenia przekładało się to na dyrektywę ustalenia nie tylko obiektywnego braku wpisu oceny w systemie, ale zbadania jego podłoża przyczynowego przed ewentualną kwalifikacją prawną i zastosowaniem sankcji w postaci decyzji o skreśleniu z listy.

Powyższe teoretyczne rozróżnienie nabiera szczególnego znaczenia w kontekście art. 108 ust. 2 pkt 3 p.s.w.n. Ustawodawca, posługując się zwrotem „student może być skreślony", jednoznacznie przyznał organom uczelni kompetencję o charakterze fakultatywnym, co konstytuuje sferę uznania administracyjnego. Wybór konsekwencji prawnej musi zatem wynikać z wszechstronnego i zindywidualizowanego rozważenia okoliczności konkretnego przypadku (Ziółkowska i Kozicka 2025: 153). W sprawach studenckich wybór ten jest limitowany przez zasady proporcjonalności oraz słuszności. Wymaga to od rektora wyważenia interesu społecznego, rozumianego jako dbałość o poziom kształcenia i autonomię uczelni, oraz słusznego interesu studenta, będącego słabszą stroną stosunku zakładowego (por. Starościak 1948: 50). Decyzja o skreśleniu nie może być jedynie wynikiem formalnej subsumcji, lecz musi stanowić akt uwzględniający misję edukacyjną zakładu publicznego, co wpisuje się w klasyczną koncepcję J. Starościaka o „względach celowościowych" w działaniu administracji.

W doktrynie trafnie podnosi się, że samo nieuzyskanie zaliczenia semestru nie determinuje samodzielnie sytuacji prawnej studenta, lecz stanowi jedynie przesłankę faktyczną ewentualnego skreślenia (Dańczak 2015: 268). Przekształcenie ustawowego uznania w swoisty mechaniczny schemat decyzyjny (czy wręcz decyzję związaną) – poprzez wydanie decyzji bez analizy sytuacji strony czy rzeczywistych, obiektywnych możliwości realizacji obowiązków (jak w przedmiotowej sprawie) – stanowi rażące naruszenie art. 7 i art. 77 k.p.a.

Bez względu na formę dyskrecjonalności organy uczelni pozostają ściśle związane ogólnymi zasadami procedury. Z. Kmieciak (2000: 102) akcentuje kategoryczny obowiązek organu do „konsekwentnego, uczciwego i bezstronnego powoływania przesłanek", co wyklucza arbitralność. Takie działanie musi odpowiadać standardom tzw. kultury uzasadniania, zgodnie z którymi organ musi w sposób przekonujący wyjaśnić prymat interesu uczelni nad sytuacją jednostki (Zimmermann 2010: 512–513). Organ nie może uchylać się od oceny zarzutów strony; musi wykazać (zwłaszcza w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego), że nie mógł orzec inaczej, a brak takiej analizy w uzasadnieniu czyni kontrolę sądowoadmi-

nistracyjną bezskuteczną i świadczy o przekroczeniu granic uznania (Mrozowska 2019: art. 108; sygn. akt III OSK 1915/23). Władza dyskrecjonalna nie jest bowiem tożsama z dowolnością (*desinteressement*), lecz stanowi „luz decyzyjny", który musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez cel ustawy oraz zasady współżycia społecznego (Zimmermann 1996: 116). Skreślenie, jako najbardziej dotkliwa sankcja przewidziana w systemie szkolnictwa wyższego, nie może być stosowane bez rzetelnej weryfikacji, czy uczelnia sama nie uniemożliwiła studentowi wypełnienia obowiązków poprzez wadliwą organizację sesji egzaminacyjnej uniemożliwiającą realizację obowiązków regulaminowych. W sytuacjach wątpliwych przy wydawaniu rozstrzygnięć wewnątrzzakładowych, w przypadku interpretacji niejasnych zapisów regulaminowych, należy stosować tzw. wykładnię prostudencką, wybierając wariant korzystniejszy dla studenta (Ziółkowska 2025: 386). Niemniej każde odstępstwo od zasady równego traktowania musi mieć charakter proporcjonalny i pozostawać w związku z wartościami sprawiedliwości społecznej, co potwierdza ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 18/99). Uznaniowość w takich przypadkach wymaga oparcia na kryteriach nie tylko przejrzystych, ale i jednolicie stosowanych, co stanowi element zasady dobrej administracji uczelnianej. Jednocześnie przedłużenie sesji nie jest gestem dobrej woli, lecz jest rozwiązaniem zapewniającym realną możliwość zaliczenia cyklu dydaktycznego. Musi stwarzać obiektywne warunki do weryfikacji wiedzy, co w przedmiotowej sprawie zostało przez organy uczelni zignorowane.

5. Wnioski końcowe

Glosowany wyrok rekonstruuje zakres sądowoadministracyjnej kontroli działalności szkół wyższych, dokonując reorientacji tradycyjnego ujęcia przedmiotu kognicji sądu – od oceny samego aktu prawnego (decyzji) do weryfikacji techniczno-organizacyjnego kontekstu jego wydania (aktu wewnątrzzakładowego związanego z tokiem studiów) – co wpisuje się w utrwalający się nurt judykatury. Swoiste novum stanowią intensywność i szczegółowość tej kontroli (wejście w sferę notatek i harmonogramów), a nie sam fakt jej prowadzenia. Nadto wyrok przypomina o granicach władztwa zakładowego uczelni, które w praktyce stosowania prawa nierzadko bywają utożsamiane z niezwiązaniem zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego. Fakt, że sądy administracyjne po raz kolejny wydają wyroki w sprawach skreślenia fakultatywnego studentów dowodzi niedostatecznej implementacji standardów rzetelnej procedury administracyjnej w sferze szkolnictwa wyższego. Choć kwalifikacja prawna decyzji o skreśleniu z listy studentów nie budzi wątpliwości, w praktyce stosowania prawa ujawnia się tendencja do rozszerzającego pojmowania władztwa zakładowego, ze szkodą dla praw studenta. Co istotne, dostrzeżone przez NSA uchybienia w sposobie sformułowania zarzutów kasacyjnych wskazują, że złożoność mechanizmów kontroli sądowoadministracyj-

nej (w tym oceny incydentalnej) bywa wyzwaniem proceduralnym nie tylko dla samych organów uczelnianych, lecz także dla reprezentującej je obsługi prawnej (por. art. 176 p.p.s.a.).

W konsekwencji komentowany wyrok wpisuje się w nurt judykatury stanowiącej istotny punkt odniesienia dla ochrony prawnej studentów przed arbitralnością działań organów akademickich, wywodzoną nierzadko z autonomii programowej i organizacyjnej. Jakkolwiek ukształtowany w przepisach p.p.s.a. model weryfikacji sądowej decyzji uznaniowych bywa krytykowany za niewystarczający poziom ochrony praw jednostki (Kmieciak i Wegner-Kowalska 2016: 26–30), to na tle rozpatrywanej sprawy ujawnia on swój istotny walor gwarancyjny. Wykonywanie władztwa zakładowego w sferze organizacji procesu dydaktycznego nie może uszczuplać uprawnień studenta, a decyzja wywodzona z pominięciem tak ukształtowanego stanu faktycznego dotknięta jest wadą przekroczenia granic uznania administracyjnego. W tym kontekście, w ramach wniosków *de lege lata*, istotne jest, że glosowany wyrok wyznacza nie tyle samo odwołanie się do instytucji z art. 135 p.p.s.a., ile rozszerzenie zakresu kontroli incydentalnej na obszar uczelnianych czynności materialno-technicznych i harmonogramów organizacyjnych. Sąd administracyjny wykazał, że rozstrzygnięcia związane z tokiem studiów, niebędące decyzją administracyjną, nie są zawieszone w próżni prawnej, jeżeli przesądzają o treści późniejszej decyzji o skreśleniu. Decyzja o zakończeniu stosunku zakładowego nie powinna ostać się w obrocie prawnym w sytuacji, gdy nieuzyskanie zaliczenia pozostawało w bezpośrednim związku przyczynowym z uchybieniami organizacyjnymi uczelni, które pozbawiły stronę (studenta) obiektywnej możliwości wywiązania się z obowiązków regulaminowych (por. Ziółkowska i Kozicka 2025: 151).

Wniosek o charakterze *de lege ferenda* oraz postulat pod adresem wewnętrznej praktyki legislacyjnej sprowadzają się do konieczności systemowej reformy standardów procedowania w sprawach studenckich. Po pierwsze, niezbędne jest usunięcie deficytów kompetencyjnych kadr akademickich, obsługi prawnej, ale też samych studentów poprzez wdrażanie koncepcji *legal design* oraz organizację specjalistycznych szkoleń z zakresu procedury administracyjnej (Ziółkowska i Gronkiewicz 2024: 102, 112). Działania te pozostają w bezpośrednim związku z zasadą rzetelnej procedury i budowania zaufania do organów (art. 8 k.p.a.). Po drugie, w procedurze tworzenia prawa wewnątrzzakładowego niezbędne jest rzeczywiste włączenie reprezentacji studenckiej na etapie prekonsultacji. Poza redukcją ryzyka stanowienia przepisów wadliwych konstrukcyjnie lub stanowiących superflua normatywne, taka partycypacja zapobiega deficytom informacyjnym dotyczącym zmian w przepisach wewnątrzuczelnianych (z dystynkcją dla art. 75 ust.3 p.s.w.n.). Pozwala to na wczesne zidentyfikowanie norm modyfikujących np. terminy składania wniosków procesowych i umożliwia wybór rozwiązań bardziej korzystnych z punktu widzenia studenta. Po trzecie, pożądane jest przyjęcie dy-

rektywy, zgodnie z którą organ akademicki nie może wywodzić negatywnych dla studenta skutków prawnych z własnych zaniedbań organizacyjnych, o ile uchybienia te istotnie uniemożliwiły lub utrudniły stronie prawidłową realizację toku studiów. W sytuacjach, gdy stan niepewności co do możliwości realizacji obowiązków regulaminowych jest bezpośrednim następstwem zaniedbań organu (np. poprzez kolizyjny harmonogram sesji), wszelkie wątpliwości winny być rozstrzygane na korzyść jednostki (por. Mucha 2018: 248–252). Stanowi to konieczną emanację zasady pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.) oraz standardu rzetelnej procedury, który wyklucza dopuszczalność czerpania przez organ korzyści z własnych uchybień proceduralnych. Jedynie konsekwentna egzekucja standardów wyznaczanych przez judykaturę jest w stanie przekształcić szeroko rozumianą autonomię uczelni w rzeczywistą subsydiarność. Stanowią również istotny element działań proaktywnych, zapobiegających rosnącej skali zjawiska wcześniejszego porzucania kształcenia wyższego, którego źródłem są także niejasne procedury wewnątrzuczelniane i brak przewidywalności rozstrzygnięć organów akademickich.

Wykaz skrótów

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.
Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny.
p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
p.s.w.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.
p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty międzynarodowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389–405.

Rekomendacja nr R (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 marca 1980 r. dotycząca wykonywania przez organy administracyjne uprawnień dyskrecjonalnych.

Europejski Kodeks Dobrej Administracji, sporządzony przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Ustawa o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.
Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.
Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2025 r., sygn. III OSK 2493/23. Legalis nr 3243572.
Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2026 r., sygn. III OSK 1915/23. Legalis nr 3960854.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2026 r., sygn. III OSK 3316/23. Legalis nr 3997728.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 marca 2020 r., sygn. II SA/Ol 1117/19. Legalis nr 2307917.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 marca 2023 r., sygn. II SA/Ke 131/23. Legalis nr 2906057.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 maja 2023 r., sygn. III SA/Gl 887/22. Legalis nr 2928432.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2023 r., sygn. III SA/Łd 196/23. Legalis nr 2975669.

Opracowania

Adamiak, Barbara. 2010. Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego. W: *System prawa administracyjnego, t. 9: Prawo procesowe administracyjne*, (red.) Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Andrzej Skoczylas, 69–104. Warszawa: C.H. Beck.

Bachof, Otto. 1948. Die verwaltungsgerichtliche Ermessenskontrolle. *Süddeutsche Juristen-Zeitung* 3(12), 741–750.

Bigo, Tadeusz. 1928. *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa.

Carroll, Alex. 2009. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Pearson Longman.

Cartier, Geneviève. 2004. Le contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire: le difficile passage de la théorie à la pratique. W: *Actes de la XVIe Conférence des juristes de l'État*, 187–215. Canada.

Dańczak, Paweł. 2015. *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Firlus, Jan G. 2025. Właściwość sądów administracyjnych. W: *Metodyka pracy pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, (red.) Hanna Knysiak-Sudyka, 260–272. Warszawa: Wolters Kluwer.

Jaśkowska, Małgorzata. 2018. Pojęcie uznania administracyjnego. W: *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze, t. 8B*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 271–280. Warszawa: C.H. Beck.

Kierznowski, Łukasz. 2021. O przesłance postępu w szkolnictwie wyższym i nauce. *Państwo i Prawo* 6, 115–125.

Kmieciak, Zbigniew. 2007. Głębokość orzekania sądów administracyjnych. *Państwo i Prawo* 4, 31–44.

Kmieciak, Zbigniew i Joanna Wegner-Kowalska. 2016. O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego. *Przegląd Prawa Publicznego* 5, 26–30.

Lisowski, Piotr. 2024. Autonomiczne determinanty postępowania administracyjnego na forum szkoły wyższej. W: *Warianty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, (red.) Jacek Jagielski, Katarzyna Zalasińska, Aleksander Jakubowski, Karolina Wojciechowska. Warszawa: Wolters Kluwer.

Matan, Andrzej. 2021. Podwójna konkretność. W: *System Prawa Administracyjnego Procesowego, t. 2, cz. 3: Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, (red.) Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan. Warszawa: Wolters Kluwer.

Mincer, Marek. 1983. *Uznanie administracyjne*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

Mrozowska, Anna. 2019. Komentarz do art. 108. W: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, (red.) Jerzy Woźnicki. Warszawa: Wolters Kluwer.

Mucha, Dariusz. 2018. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 lutego 2017 r. II SA/Op 577/16. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 16(2), 245–257.

Ochendowski, Eugeniusz. 1969. *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań: PWN.

Pierzchała, Ewa i Agnieszka Ziółkowska. 2025. *Administracyjnoprawna kontrola rozstrzygnięć spraw studenckich*. Wrocław: PRESSCOM.

Raszewska-Skałecka, Renata. 2008. Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie prawne. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 77, 259–291.

Starościak, Jerzy. 1948. *Swobodne uznanie władz administracyjnych*. Warszawa: Zrzeszenie Prawników Demokratów.

Woehrling, Jean-Marie. 1999. Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France. *La Revue Administrative* 52(7), 75–97.

Zieliński, J.M. 2023. Komentarz do art. 108. W: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. III, (red.) Hubert Izdebski, J.M. Zieliński. Gdańsk: Wolters Kluwer.

Zimmermann, Jan. 1996. *Polska jurysdykcja administracyjna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Zimmermann, Jan. 2010. Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 5–6(32–33), 512–513.

Ziółkowska, Agnieszka. 2025. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2025 r., III OSK 477/22 w przedmiocie odmowy wznowienia studiów. *Roczniki Administracji i Prawa* 25(4), 381–392. https://doi.org/10.5604/01.3001.0055.6561.

Ziółkowska, Agnieszka i Anna Gronkiewicz. 2024. Udział interesariuszy wewnętrznych w procesie tworzenia prawa uczelnianego. *Roczniki Administracji i Prawa* 24(3), 101–117. https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.7537

Ziółkowska, Agnieszka i Beata Kozicka. 2025. Rozpiętość kontroli sądowoadministracyjnej dokonywanej na skutek zaskarżenia decyzji uznaniowych w sprawach studenckich. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 3, 149–163. https://doi.org/10.61823/dpia.2025.3.373