

RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA

ORCID: 0000-0001-7467-5703

Uniwersytet Wrocławski

SZCZEGÓLNY PRZYKŁAD SZKOŁY WYŻSZEJ W NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO — WYBRANE ZAGADNIENIA

Abstrakt: W szkole wyższej mają zastosowanie rozwiązania właściwe zarówno dla zakładu administracyjnego (w ramach ich działalności podstawowej — na przykład podczas zajęć, zaliczeń i egzaminów — występuje stosunek zależności zakładowej), jak i dla korporacji (na poziomie ogólnouczelnianym — „pracownicy uczelni, doktoranci i studenci stanowią wspólnotę uczelni”, ale i w zakresie dotyczącym studentów i doktorantów — „studenci w uczelni tworzą samorząd studencki” czy „doktoranci w podmiocie prowadzącym szkołę doktorską tworzą samorząd doktorantów”). Połączone tu zależności konstrukcyjne szkoły wyższej wzmacnia również decentralizacja autonomiczna (oprócz decentralizacji zakładowej i samorządowej) — tak w wymiarze wolności akademickiej, jak również autonomii administracyjnej¹.

Słowa kluczowe: szkoła wyższa, zakład administracyjny, decentralizacja, autonomia, korporacja

1. SZKOŁA WYŻSZA JAKO PODMIOT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZYJMUJĄCY FORMĘ ZAKŁADU ADMINISTRACYJNEGO

Szkoły wyższe, ściślej zaś ich organy, wykonują zadania publiczne, które mają swoje źródło bezpośrednio w art. 70 Konstytucji RP. Ustrojodawca statuuje w nim prawo do nauki² nie tylko poprzez jego ustanowienie (ust. 1), ale wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2–3), oraz określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada po-

¹ P. Lisowski, *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 576–591.

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

wszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasada trójsektorowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3), i zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5)³. Podmioty administracji publicznej przyjmujące formę zakładów obejmują instytucje różnych typów — podejmujące działalność świadczącą między innymi na gruncie edukacji, w tym wychowawczą i naukową (szkoły wyższe) — i zaliczane są do tak zwanej administracji świadczącej⁴. Działania w tych obszarach uznaje się za część administracji świadczącej w ramach realizowania przez państwo jego wielorakich obowiązków wobec obywateli⁵, które wymagają zwłaszcza publicznych form zaspokajania i obejmują organizatorską działalność państwa⁶. Pojęcie administracji świadczącej związane jest z funkcjonowaniem podstawowej jednostki organizacyjnej realizującej jej zadania, czyli zakładu administracyjnego. Jest to ta część administracji publicznej, która zaspokaja różne potrzeby, w tym edukacyjne, przez podmiot organizujący i świadczący te usługi⁷. Ich wykonywanie następuje w formie określonych działań faktycznych (nauczanie, wychowywanie) i czynności prawnych, w tym stanowienia norm, zarówno konkretnych, jak i ogólnych. Zakłady tworzą takie normy w formie aktów prawnych noszących najczęściej nazwę statutów, regulaminów, uchwał, zarządzeń itp. Działania zakładu administracyjnego można badać tu na płaszczyźnie prawnych form działania, w kontekście władztwa zakładowego, wygaśnięcia prawa do korzystania ze świadczeń zakładowych czy z punktu widzenia źródeł prawa⁸. Zakres władztwa zakładowego wynika z zadań przypisanych danemu typowi

³ Por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 roku, K19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182; zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 roku, II SAB/Bd 30/16, LEX nr 2105428; zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 9–12; o autonomii szkół wyższych zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 roku, SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258, s. 1266; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 94–95.

⁴ Zob. E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 13–26; T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 32 n.

⁵ E. Knosala, *op. cit.*, s. 21–26; por. T. Kuta, *op. cit.*, s. 32 n.

⁶ R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 13; *eadem*, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 25–49.

⁷ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 423 n.

⁸ R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 120, cz. 1, 2020, s. 529–544; por. T. Brzezicki, M. Masternak, *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 73–87.

zakładu administracyjnego i prawnych form działania władz zakładowych wobec użytkownika zakładu oraz innych osób, które znalazły się w sferze działania zakładu. Zakład administracyjny posiada ustawowe uprawnienia do kreowania sytuacji użytkownika zakładu — na przykład uczelnia publiczna może skreślić studenta w obliczu zaistnienia przesłanek określonych przez ustawę i przepisy wewnątrzzakładowe szkoły, stanowiące na podstawie delegacji ustawowej. Porządek prawny określa zadania zakładu i przyznaje jego organom formy działania⁹.

Świadczenie usług publicznych służących zaspokajaniu potrzeb ludności to istotna część roli administracji zwanej ogólnie „administracją świadczącą”¹⁰. Na jej kształtowanie wpływ wywierają przemiany ustrojowe i społeczno-gospodarcze wraz z aktualnymi uwarunkowaniami administracji publicznej i zmieniającym się otoczeniem, w tym zmianami funkcji, zadań, środków i metod działania, a także struktury organizacyjnej. Z jednej strony administracja publiczna przedstawiana jest w kategoriach prawno-ustrojowych jako obszar władzy wykonawczej, z drugiej zaś istota jej działania sprowadza się do szczególnego rodzaju aktywności człowieka¹¹. W obliczu dokonujących się zmian w administracji świadczącej zachodzi proces urynkowania usług publicznych i włączenie w wykonywanie zadań publicznych podmiotów niepublicznych — urynkowanie publicznych zakładów administracyjnych¹².

Zakład administracyjny ewoluje na przestrzeni wieków¹³. Przyczynami takiego stanu rzeczy są z pewnością: niejednomysłność przedstawicieli doktryny w definiowaniu tego pojęcia, różnicowanie i złożoność zależności zakładowej, nawiązywanie zakładowych stosunków prawnych w zakładach publicznych i niepublicznych, kwestia charakteru prawnego władztwa zakładowego w różnych zakładach, niespójna i zmienna regulacja prawna określająca status prawny za-

⁹ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 167; por. A. Bednarczyk, *Zależność zakładowa*, [w:] *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, red. J. Filipek, Kraków 2012, s. 35.

¹⁰ P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 38.

¹¹ A. Pakuła, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, „Prawo” 323, 2017, s. 77 n.

¹² R. Raszevska-Skałicka, *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 100, cz. 1, 2015, s. 127–148.

¹³ Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 161–165; R. Raszevska-Skałicka, *Statut i regulamin...*; P. Chmielnicki, *op. cit.*, 42–70; Z. Czarnik, J. Połuszyński, *op. cit.*, s. 440–458; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 176–177; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 236–239; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 184–185; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zakład administracyjny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 173–176; A. Jakubowski, *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 527 n.

kładów administracyjnych (publicznych) — nie ma w polskim systemie prawnym ogólnej ustawy, która obejmowałaby wszystkie zakłady. Istnieją też „[...] okoliczności dodatkowe, wyznaczone z jednej strony rodzajowym poszerzeniem podmiotów świadczących usługi niematerialne (szkoły mogą być publiczne i niepubliczne), z drugiej zaś pogorszeniem sytuacji finansowej państwa (samorządów) osłabiającej i realizację gwarantowanych uprawnień obywateli”¹⁴. Tendencja ta wynika nie tylko z liczebności i różnorodności zakładów administracyjnych, ale i podmiotów je tworzących w kontekście uwarunkowań administracji publicznej dotyczących podstaw prawnych ich działania, organizacji oraz funkcjonowania. Również poglądy doktryny w tej materii są rozbieżne albo fragmentaryczne¹⁵. Elementami konstrukcyjnymi zakładu administracyjnego są w szczególności organy zarządzające realizacją zadań publicznych przydzielonych zakładowi, zespół środków rzeczowych służących realizacji tych zadań, a także zespół pracowników (personel) zakładu. Organy zakładu dysponują zróżnicowanym, w zależności od rodzaju zakładu, zakresem samodzielności prawnej przysługującej względem założyciela zakładu¹⁶. Zakład administracyjny stanowi formę organizacyjno-prawną wykonywania zadań, które dotyczą na ogół dostarczania użytkownikom zakładu dóbr niematerialnych w drodze świadczenia usług w wielu sferach życia społecznego (zadania z zakresu oświaty i wychowania realizują z reguły szkoły, z zakresu nauki — szkoła wyższa lub instytuty naukowo-badawcze, z zakresu ochrony zdrowia — szpitale, przychodnie lub sanatoria, z zakresu kultury — muzea, biblioteki, a z zakresu ochrony porządku publicznego — izby wytrzeźwień, zakłady karne). Zdaniem Sławomira Fundowicza „pojęcie zakładu publicznego jest pojęciem zbiorczym dla różnorodnych zjawisk organizacyjnoprawnych i w tej swojej właściwości posiada ono swego rodzaju funkcję zbierającą wobec innych typów organizacji”¹⁷. Jeśli przyjąć, że jest to pojęcie zbiorcze dla różnorodnych jednostek organizacyjno-prawnych, to należałoby wyodrębnić pewne charakterystyczne cechy zakładu¹⁸: wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych; podmiotowość prawa publicznego; władztwo zakładowe; wykonywanie spraw publicznych założyciela, własnych lub ustawowo powierzonych; nadzór założyciela z wyjątkiem przypadków ustawowo określonych. Obejmują one także rozległą sferę działań administracji publicznej, ich organy zaś posługują się bardzo różnorodnymi formami działań¹⁹.

¹⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 164.

¹⁵ Zob. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 422–423.

¹⁶ M. Brzeski, D. Tykwińska-Rutkowska, *Zakład administracyjny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 531.

¹⁷ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 42.

¹⁸ S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 173 n.

¹⁹ *Ibidem*, s. 188.

W nauce prawa poza kryterium przedmiotu działalności zakładu wyodrębnić można następujące typologie zakładu administracyjnego²⁰:

1. ze względu na kryterium statusu prawnego założyciela zakładu administracyjnego: zakłady publiczne i niepubliczne — uczelnie publiczne i niepubliczne; zakłady tworzone ustawowo albo przez organy administracji rządowej, na przykład ministra (publiczne szkoły rolnicze, publiczne szkoły morskie, publiczne szkoły żeglugi śródlądowej), albo jednostki samorządu terytorialnego, które mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły publiczne, na przykład przez gminę — szkoły publiczne podstawowe; zakłady tworzone przez inne osoby prawne — które powstają i istnieją zgodnie z przepisami stanowiącymi podstawę ich działalności (spółki kapitałowe prawa handlowego, na przykład spółka z ograniczoną odpowiedzialnością; fundacje, stowarzyszenia)²¹, kościoły, związki wyznaniowe czy osoby fizyczne, nazywane są zakładami niepublicznymi — szkoły niepubliczne, uczelnie niepubliczne. Zakłady administracyjne mogą być tworzone przez podmioty publiczne i niepubliczne;

2. ze względu na kryterium formy organizacyjnoprawnej zakładu administracyjnego: zakłady samoistne wyposażone w osobowość prawną — szkoła wyższa, bądź zakłady niesamoistne, pozbawione osobowości prawnej — szkoły w systemie oświaty i działające przede wszystkim w formach jednostki lub zakładu budżetowego w aspekcie finansowym;

3. przyjmując kryterium możliwości uzyskania przez jednostkę statusu użytkownika zakładu: zakłady, których użytkownicy dobrowolnie korzystają z usług świadczonych przez zakład — biblioteki, przychodnia, szkoła wyższa, albo zakłady, których użytkownicy podlegają obowiązkowi korzystania z usług zakładu — publiczna szkoła podstawowa, przymusowy pobyt w szpitalu psychiatrycznym, szpital przeciwgruźliczy, zakład penitencjarny. Obowiązek korzystania z usług świadczonych przez zakład administracyjny wynika z mocy ustawy bądź stosownych aktów organów administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego czy orzeczenia sądu;

4. ze względu na kryterium dostępu do korzystania z usług zakładu administracyjnego: zakłady otwarte, z których mogą skorzystać wszyscy — biblioteka publiczna, muzeum, oraz zakłady o ograniczonym zasięgu, wyznaczonym wprost przez obowiązujące przepisy albo określonym przez organy danego zakładu — szkoła wyższa określająca wymagania przy egzaminie wstępnym;

5. dostępność korzystania z usług zakładu administracyjnego może być mniej lub bardziej osiągalna, korzystanie z niego zaś ograniczone do jego użytkowników — usługi świadczone mogą być odpłatnie, na przykład bilet wstępu do muzeów, instytucji teatralnych, muzycznych, opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej,

²⁰ M. Brzeski, D. Tykwińska-Rutkowska, *op. cit.*, s. 532–533.

²¹ M. Pilich, A. Olszewski, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 61.

za niektóre usługi dydaktyczne w szkołach wyższych, lub bezpłatne — nauka w publicznej szkole podstawowej;

6. „ze względu na kryterium samodzielności prawnej zakładów, można wyróżnić zakłady o przyznanej przez prawo pełnej zdolności prawnej (tzw. zakłady samoistne) — cechują się one największą samodzielnością, także w stosunku do tworzącego je organu. Są osobami prawa cywilnego, a jednocześnie osobami prawa publicznego, czyli posiadają osobowość administracyjnoprawną. [...] oraz zakłady pozbawione zdolności cywilnoprawnej a mające tylko zdolność administracyjnoprawną, czyli będące osobami prawa publicznego (zakłady niesamoistne) — ich samodzielność zależy przede wszystkim od skali nadzoru, jaki sprawują nad nimi organy zwierzchnie”²².

W doktrynie już wcześniej Tadeusz Bigo wyróżniał zakłady publiczne samoistne (posiadające osobowość prawną) i typy mieszane, czyli zakłady z elementami korporacyjnymi i korporacje o charakterze mieszanym²³. Jako samoistny zakład publiczny o charakterze mieszanym wskazał szkołę wyższą²⁴. Pogląd ten nie stracił na aktualności i podnoszony jest również współcześnie w nauce²⁵ jako uzasadnienie postrzegania szkoły wyższej jako „korporacji publicznej”, „zakładu administracyjnego” oraz tego, że „łączy status zakładu administracyjnego z formułą korporacyjną” czy „nie będąc jeszcze korporacją, nie jest już też zakładem administracyjnym”. Bezspoornie uzasadnione jest stwierdzenie, że są to „podmioty administracji publicznej, w których obecne są dwie ww. formy organizacyjno-prawne”²⁶. Nie brakuje jednak w doktrynie podejmowania próby określenia charakteru prawnego szkoły wyższej jako korporacji prawa publicznego²⁷ czy nadania jej atrybutów zakładowych i korporacyjnych²⁸. W nauce prawa do cech charakterystycznych korporacji prawa publicznego zalicza się²⁹: utworzenie

²² J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 188–189.

²³ R. Raszewska-Skałicka, *Zakłady*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 187.

²⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178.

²⁵ Zob. E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownika zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 455–463; S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 73–74; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa — korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 234–242; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 444; P. Lisowski, *Relacje strukturalne...*, s. 177–178; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 189.

²⁶ P. Lisowski, *Relacje strukturalne...*, s. 177–178.

²⁷ Zob. 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. 32–36; *idem*, *Pozycja...*, s. 455 n.; S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 73; Z. Janku, *op. cit.*, s. 234–242; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 189.

²⁸ P. Lisowski, *Relacje strukturalne...*, s. 179.

²⁹ E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter...*, s. 34.

w drodze aktu władczego, osobowość prawną, zadania (zakres działania) zróżnicowane w zależności od typu korporacji (terytorialna, personalna), członkostwo, zakwalifikowanie jako instytucji publicznoprawnej, prawo stanowienia aktów normatywnych, nadzór państwowy. Działania te mają związek z tym, że zmienia się krąg podmiotów, które mogą tworzyć, przekształcać i znosić zakłady publiczne. Podmiotami tymi nie są wyłącznie organy państwowe, ale również samorząd terytorialny, inne korporacje prawa publicznego (w tym samorząd zawodowy, gospodarczy czy wyznaniowy), a nawet inne osoby prawne oraz osoby fizyczne³⁰. Od korporacji zakłady odróżnia zwłaszcza to, że nie mają one członków, nie stanowią związku osób, ale mają użytkowników, których status prawny jest zdecydowanie inny niż pozycja członków korporacji³¹. Podmiotami tworzącymi i prowadzącymi zakłady administracyjne (publiczne) mogą być nie tylko organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, ale również inne osoby prawne i osoby fizyczne.

Nie traci na aktualności definicja zakładu publicznego według Tadeusza Bigi: „kompleks środków osobowych i materialnych, należący do państwa względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną”³², dodając, że zakład „służy celowi administracji publicznej”. Autor podkreślał, że zakład publiczny

z reguły tworzy tylko jedność techniczno-organizacyjną w ramach prawnych administracji, pod względem prawnym stanowi jedną część organizmu administracyjnego. [...] posiada on zawsze pewną dozę samodzielności, która mieści się w ramach dekoncentracji, bo cały sens tworzenia zakładów ziszcza się właśnie w tem, aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem. [...] staje się samodzielnym, gdy otrzyma własną osobowość prawną³³.

Twierdził przy tym, że organizacja zakładu publicznego samodzielnego jest organizacją „narzuconą (oktrojowaną), bo statut zakładu pochodzi od związku macierzystego, którym jest albo państwo, albo związek samorządowy, jako też organa są ustanowione bądź przez państwo względnie inny związek macierzysty”³⁴.

W doktrynie okresu międzywojennego Tadeusz Bigo wskazywał, że różnica między korporacją prawa publicznego, czyli związkiem samorządowym, a samodzielnym zakładem publicznym zachodzi tylko w strukturze organizacyjnej³⁵. Zwracał uwagę, że obok państwa są także inne podmioty, które rozwijają działalność nazywaną administracją publiczną, wskazując na związki samorządowe i zakłady

³⁰ E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 32, 1996, s. 204.

³¹ R. Michalska-Badziak, *Zakład publiczny (administracyjny)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 275.

³² T. Bigo, *op. cit.*, s. 178.

³³ *Ibidem*, s. 179.

³⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne, cz. 1. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948, s. 92.

³⁵ *Ibidem*, s. 91.

publiczne. Są to według autora „osoby prawa publicznego, które administrują jako podmioty samodzielne. Tego rodzaju zjawisko występuje tylko w systemach opartych na decentralizacji”³⁶. Podkreślał, że decentralizacja to system administracji, w którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej, mówiąc bowiem o „zakładzie publicznym — jako „osobie prawa publicznego” [...], rozumiemy tylko jeden typ zakładu publicznego, tj. samodzielny zakład publiczny, czyli uposażony w osobowość prawną”³⁷. Autor uznawał, że:

zakłady publiczne mogą się stać zakładami publicznymi samoistnymi — czyli podmiotami administracji zdecentralizowanej, tj. samodzielnymi podmiotami administracji, jeśli posiadają odrębną osobowość prawną i przez to osiągają wyodrębnienie z ogólnej organizacji administracji. Zakłady publiczne samoistne posiadają osobowość prawną, nie tylko w zakresie prawa prywatnego, lecz także w zakresie prawa administracyjnego³⁸.

W doktrynie typologie i klasyfikacje zakładów zmieniały się i wciąż ewoluują³⁹. Nie bez znaczenia w konstrukcji prawnej zakładów administracyjnych (publicznych) jest współcześnie ich podział na zakłady państwowe, samorządowe i prywatne. Zakład stał się jednym z ważniejszych podmiotów administracji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych, których adresatem są organy państwowe i samorządowe⁴⁰.

Zakład administracyjny został uznany za jedną z prawnych form decentralizacji administracji, której istotny sens tkwi w tym, że odpowiednim aktem normatywnym zostaje „wydzielona część majątku narodowego i oddana we względnie samodzielny zarząd, utworzonym w tym celu organom”⁴¹. Zakład administracyjny (publiczny) widziany jest w kontekście decentralistycznego modelu wykonywania zadań publicznych. Zakładowe administrowanie w nauce prawa kojarzone jest z decentralizacją zakładową, to jest odnoszeniem decentralizacji do pewnej sfery (lub sfer) aktywności zakładu⁴². Zakład administracyjny jest

jednostką organizacyjną zorientowaną na świadczenie — w warunkach stosunku zależności zakładowej — usług niematerialnych z zakresu administracji publicznej, której związkiem macierzystym przeważnie jest podmiot administracji publicznej, wykazującą (prawnie sankcjonowaną) tendencję do zdecentralizowanego prowadzenia działalności⁴³.

³⁶ *Ibidem*, s. 77.

³⁷ T. Bigo, *Związki...*, s. 178.

³⁸ T. Bigo, *Prawo administracyjne*, cz. 1, s. 90–91; *idem*, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wyd. J. Rodkowski, Lwów 1932, s. 108.

³⁹ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *op. cit.*, s. 440–450.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 451.

⁴¹ Zob. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 49.

⁴² R. Raszewska-Skałicka, *Szkola publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 176 n.

⁴³ P. Lisowski, *Szkola samorządowa jako zakład administracyjny*, niepublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997, s. 139.

Wyeksponować należy wpływ specyfiki ustrojowej szkół wyższych⁴⁴. Pomiedzy organami zakładu a jego użytkownikami nawiązuje się z mocy prawa (szkoła podstawowa), z mocy decyzji administracyjnej (przyjęcie do szkoły wyższej, umieszczenie w domu pomocy społecznej) bądź na mocy orzeczenia sądu (zakład karny) stosunek administracyjnoprawny, który cechuje władztwo zakładowe oraz nadrzędność organów zakładu nad jego użytkownikami. Zakład administracyjny wykonuje usługi świadczone na rzecz konkretnej grupy użytkowników zakładu, przy czym stosunek prawny między stronami ma charakter administracyjnoprawny, a zakład ma wobec swoich użytkowników uprawnienia zwierzchnie — tak zwane władztwo zakładowe⁴⁵. Według Jana Bocia⁴⁶ zakładem administracyjnym jest „jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego”. Z kolei zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego zakładem publicznym jest jednostka organizacyjna niebędąca organem państwowym (urzędem) ani organem samorządu, która ma następujące cechy: 1. jest wyposażona w zespół środków osobowych i rzeczowych, 2. powołana do realizacji zadań publicznych, 3. korzysta z władztwa zakładowego, 4. jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych⁴⁷.

Problematykę zakładów administracyjnych na grunt szkół przeniósł Janusz Homplewicz, argumentując, że odpowiadają one pojęciu zakładu, który

ujmowany jako jednostka organizacyjna prawnie zdecentralizowana działa przeciw pod prawnie określonym nadzorem, a jego działalność, choć zawiera pewne elementy samodzielności i decentralizacji, jest przeciw wytyczana przepisami prawnymi. Swą działalnością zakład taki realizuje określone zadania (oświatowe) administracji państwowej⁴⁸.

Szkoły są zakładami w prawniczym tego pojęcia znaczeniu, czyli jednostkami organizacyjnymi świadczącymi ze swej istoty usługi na rzecz określonych użytkowników. Zakłady administracyjne

tworzą bowiem z istoty rzeczy kategorię jednostek powołanych do służenia określonej grupie swych „użytkowników” (destynatariuszy), tylko w zakładach występuje pewna kategoria stosunków administracyjnoprawnych, nazwanych jako „stosunki zakładowe” oparte na władztwie zakładowym oraz na formach prawnego korzystania z zakładu⁴⁹.

⁴⁴ P. Lisowski, *Prawo zakładowe — in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjno-prawne)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 100, cz. 1, 2015, s. 210 n.

⁴⁵ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 110–111.

⁴⁶ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 164.

⁴⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 242.

⁴⁸ J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 162 n.; *idem*, *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego. (Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Warszawa-Kraków 1985, s. 34 n.

⁴⁹ J. Homplewicz, *Tradycyjne...*, s. 35.

Według Janusza Borkowskiego:

W pojęciu zakładu administracyjnego mieszczą się trzy elementy: użytkownicy, pracownicy oraz wyodrębniony zespół środków rzeczowych. Organ zakładu jest tym podmiotem, który będzie mógł oddziaływać swymi czynnościami na wszystkie wymienione elementy. Upoważnienie do podejmowania czynności w tych trzech grupach spraw stanowi podstawowy zakres kompetencji. Organ zakładu może być jednak wyposażony również w upoważnienie do podejmowania czynności skierowanych na zewnątrz, wykraczających poza oddziaływanie na wyżej wymienione trzy elementy czyli może spełniać równolegle funkcje organu zakładu administracyjnego oraz organu administracji państwowej w określonej dziedzinie spraw⁵⁰.

Zakład administracyjny jest podstawową organizacyjną formą edukacyjnej działalności⁵¹.

Pomimo zróżnicowania zakładów administracyjnych (publicznych), większość z nich wyróżniają następujące cechy wspólne: 1. wyodrębnienie organizacyjne i powołanie organów zarządzających zakładem; 2. wyposażenie w materialne środki działania; 3. cel, jakim jest świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym; 4. swoisty stosunek prawny łączący organy zakładu i jego użytkowników; 5. z reguły są jednostkami budżetowymi, chociaż można wśród nich wskazać także zakłady budżetowe oraz jednostki posiadające osobowość prawną (na przykład szkoły wyższe). Osobowość prawną zakłady administracyjne uzyskują z mocy ustawy bądź przez rejestrację. Wybór modelu tworzenia zakładów należy do ustawodawcy⁵². Są one związane z państwem i ich stanowienie zależy od państwa, nawet gdy są tworzone przez podmioty niepaństwowe. Jako podmioty administracji publicznej zdecentralizowanej są poddane nadzorowi państwowemu⁵³.

2. ZAKŁADOWE ZALEŻNOŚCI W SZKOLE WYŻSZEJ (UCZELNI PUBLICZNEJ)

Szkoła wyższa jako zakład administracyjny to koncepcja ugruntowana tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa⁵⁴. W orzecznictwie zaznacza się, że:

⁵⁰ J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Wrocław 1978, s. 167–168.

⁵¹ Zob. P. Dobosz, *Instytucje części ogólnej nauki prawa administracyjnego na tle prawa szkolnego*, [w:] *Od prawa szkolnego do etyki pedagogicznej. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesorowi Januszowi Homplewiczowi z okazji czterdziestolecia Jego pracy naukowej*, red. A.W. Maszke, Rzeszów 2001, s. 70–78; P. Lisowski, *Szkoła samorządowa...*; L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014, s. 123–131; R. Raszewska-Skałicka, *Statut i regulamin zakładu...*; eadem, *Szkoła publiczna...*

⁵² R. Michalska-Badziak, *op. cit.*, s. 275–276.

⁵³ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 185.

⁵⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1982 roku sygn. akt II SA 532/82 z głosem J. Homplewicza, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20; postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2000 roku sygn. akt II SA/Wr 499/99 z głosem L. Żukowskiego, OSP 2000, nr 12, s. 612 n.; uchwała składu siedmiu sędziów NSA

Istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Wynika to z faktu, że grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty⁵⁵.

Użytkownikom zakładu administracyjnego przysługują pewne szczególne prawa wynikające z autonomii przydanej instytucji edukacyjnej w kształtowaniu zakresu praw i obowiązków użytkowników, mające znaczenie w zależności zakład–użytkownik⁵⁶. Jedną z istotnych cech organów administrujących jest nawiązanie między organami zakładu i jego użytkownikami stosunku administracyjnoprawnego, jak też stosunku władztwa zakładowego, którego odbiciem jest zależność zakładowa. Jej istotą jest poddanie się użytkownika zakładu, na przykład studenta szkoły wyższej, szczególnemu reżimowi prawnemu, wiążącemu się z celem działania uczelni. W nauce prawa zaznacza się, że:

Oparcie relacji pomiędzy użytkownikami a organami zakładu na stosunku zależności zakładowej nie tylko wpływa na zakres sprawowania przez zakład władztwa administracyjnego, ale także na sposób udzielania świadczeń i ochrony praw podmiotowych użytkowników. Ponieważ zakładom administracyjnym powierzane są zadania administracji publicznej, instytucje te muszą działać w oparciu o przepisy prawa, respektując przyznany im zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe⁵⁷.

Podlegając władztwu zakładowemu, student jest związany obowiązkami wynikającymi z aktów wewnętrznych, na przykład regulaminu studiów⁵⁸. Zgodnie z § 1 ust. 8 regulaminu studiów Uniwersytetu Wrocławskiego, „[s]tudenci, doktoranci, pracownicy Uczelni i osoby prowadzące zajęcia mają obowiązek przestrzegania niniejszego Regulaminu, a także stosowania się do uchwał i rozstrzygnięć władz Uczelni oraz przepisów prawa odnoszących się do studiów i studiowania”⁵⁹. Według § 4 statutu UWr „Pracownicy oraz studenci i doktoranci

z dnia 13 października 2003 roku sygn. akt OPS 5/03, ONSA 2004, z. 1 poz. 9; uchwała NSA z dnia 5 marca 2001 roku sygn. akt OPS 15/00, ONSA 2001, z. 3 poz. 98; por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 120 n.; *idem*, *Pojęcie i charakter prawny...*, s. 33; J. Jung, *Działalność uczelni publicznych w kontekście powszechnego dostępu do informacji publicznej*, „Studia i Prace. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego” 2011/2012, nr 4, s. 169–187; P. Daniel, *Zakres sądowej kontroli decyzji podjętych w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 75–96.

⁵⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 roku, SA/Bk 320/08, LEX nr 566519.

⁵⁶ P. Przybysz, *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 369.

⁵⁷ A. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 68.

⁵⁸ Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 574). Dalej: p.s.w.n.

⁵⁹ Uchwała nr 94/2019 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 22 maja 2019 roku w sprawie regulaminu studiów w Uniwersytecie Wrocławskim.

Uniwersytetu stanowią wspólnotę uniwersytecką korzystającą z konstytucyjnie i ustawowo gwarantowanej autonomii i przysługujących jej wolności i praw oraz odpowiadającą na zasadach określonych w Ustawie i Statucie za wykonywanie jej zadań i obowiązków”⁶⁰. Prawa i obowiązki studentów określają ustawa i wydawane na jej podstawie przepisy wykonawcze, statut i regulamin studiów oraz inne wewnętrzne akty normatywne Uniwersytetu (§ 193 ust. 1 statutu UW).

Stosownie do art. 107 p.s.w.n. w ramach podstawowych obowiązków studenta, jest on „obowiązany postępować zgodnie z treścią ślubowania i przepisami obowiązującymi w uczelni. Student jest obowiązany w szczególności do: 1) uczestniczenia w zajęciach zgodnie z regulaminem studiów; 2) składania egzaminów, odbywania praktyk zawodowych i spełniania innych wymagań przewidzianych w programie studiów”. Naruszenie prawa zakładowego może stać się przesłanką do podjęcia odpowiednich czynności przez organy uczelni. Naruszenie norm regulaminu studiów może skutkować skreśleniem z listy studentów. W ustawie p.s.w.n. przewidziano w tej materii przesłanki obligatoryjne i fakultatywne skreślenia z listy studentów. Zgodnie z art. 108 ust. 1 p.s.w.n. „[s]tudenta skreśla się z listy studentów w przypadku: 1) niepodjęcia studiów; 2) rezygnacji ze studiów; 3) niezłożenia w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego; 4) ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z uczelni”. Według art. 108 ust. 2 p.s.w.n. „[s]tudent może być skreślony z listy studentów w przypadku: 1) stwierdzenia braku udziału w obowiązkowych zajęciach; 2) stwierdzenia braku postępów w nauce; 3) nieuzyskania zaliczenia semestru lub roku w określonym terminie; 4) niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów”. Skreślenie z listy studentów następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 108 ust. 3 p.s.w.n.). Niewątpliwie art. 108 ust. 1 p.s.w.n. stanowi, że organ jest zobowiązany do dokonania skreślenia z listy studentów w przypadkach tam określonych, art. 108 ust. 2 p.s.w.n. zaś — że istnieje możliwość skreślenia. Mając to na względzie, należy zauważyć, że zgodnie z § 50 ust. 1 i 2 regulaminu studiów UW:

Decyzje i inne rozstrzygnięcia dotyczące studentów i objęte postanowieniami niniejszego Regulaminu podejmuje dziekan (prodziekan/dyrektor/kierownik jednostki dydaktycznej) z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek studenta. Decyzje dotyczące skreślenia z listy studentów oraz odmawiające zwolnienia z opłat, reaktywacji na studia, wznowienia studiów albo przeniesienia z innej uczelni, podejmowane są na podstawie upoważnienia Rektora, w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego⁶¹.

Przykładem aktów zewnętrznych (decyzjami administracyjnymi) wydawanymi przez organy uczelni są decyzje w sprawie przyjęcia na studia, skreślenia z listy studentów czy nadania tytułu zawodowego licencjata lub magistra. Z kolei aktami wewnątrzzakładowymi są między innymi decyzja o niedopuszczeniu studenta do sesji egzaminacyjnej, decyzje w sprawie przedłużenia sesji egzaminacyjnej oraz

⁶⁰ Uchwała nr 102/2019 Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 29 maja 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Wrocławskiego.

⁶¹ Uchwała nr 94/2019 Senatu UW.

udzielenia studentowi urlopu. Sytuację administracyjnoprawną użytkownika zakładu określają zarówno normy prawa zakładowego, jak i normy prawa administracyjnego materialnego, należące do układu prawa powszechnego⁶².

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że

podleganie kognicji sądu nie jest ograniczone jedynie do sfery stosunków, w jakich dane rozstrzygnięcie wywołuje skutki prawne, lecz wymaga określenia, czy dana decyzja jest podejmowana na podstawie przepisów ustawy. W ramach sądowej kontroli sąd jest uprawniony do badania legalności wewnątrzzakładowych aktów generalnych, na podstawie których wydawane są rozstrzygnięcia indywidualne, nie może natomiast kontrolować wewnątrzzakładowych aktów indywidualnych, stanowiących niekiedy podstawę wydawania decyzji. Nie jest więc on uprawniony do kontrolowania, w ramach wniesionych skarg, rozstrzygnięć podjętych na podstawie aktów wewnątrzzakładowych, które nie wywołują skutków na zewnątrz, a więc niemających bezpośrednio wpływu na stosunek administracyjnoprawny łączący studenta z uczelnią. Za dopuszczalne uznać należy również wniesienie skargi na bezczynność organu uczelni wyższej, o ile organ ten pozostaje bezczynny w zakresie wydania aktu lub podjęcia czynności na podstawie obowiązujących przepisów⁶³.

Dodać należy, że stosunki prawne między zakładem a jego użytkownikiem nie mają charakteru wyłącznie administracyjnoprawnego, a co się z tym wiąże również czynności organów zakładu podejmowane w stosunku do użytkownika mogą mieć charakter cywilnoprawny lub administracyjnoprawny⁶⁴.

3. KORPORACYJNE ZALEŻNOŚCI SZKOŁY WYŻSZEJ (UCZELNI PUBLICZNEJ)

Działalność państwa w zakresie zapewnienia dostępu do wykształcenia przybiera formę zakładu administracyjnego, którego istotą jest przekazanie przez organy władzy państwowej części swego władztwa i mienia autonomicznym jednostkom organizacyjnym utworzonym w celu realizacji tego publicznego zadania⁶⁵. Obowiązkiem władzy publicznej — co wynika z preambuły p.s.w.n. — jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej. Podstawowe zadania uczelni zaś wynikają z treści art. 11 p.s.w.n. Dodać trzeba, że przepis art. 1 p.s.w.n. określa ogólny zakres przedmiotowy, stanowiąc: „Ustawa określa zasady funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki”, przy czym określenie „funkcjonowanie” zostało użyte w szerokim znaczeniu, obejmującym również organizację, o czym mowa w doktrynie⁶⁶. Ustawodawca

⁶² M. Brzeski, D. Tykwińska-Rutkowska, *op. cit.*, s. 536–537.

⁶³ P. Daniel, *op. cit.*

⁶⁴ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 368.

⁶⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005 roku, II SAB/Gd 66/04, ONSAiWSA 2007/1/16.

⁶⁶ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

w art. 2 p.s.w.n. posługuje się również pojęciem z zakresu nauk o organizacji i zarządzaniu: „misja” systemu szkolnictwa wyższego i nauki, której celem jest „prowadzenie najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej, kształtowanie postaw obywatelskich, a także uczestnictwo w rozwoju społecznym oraz tworzeniu gospodarki opartej na innowacjach”. Terminu tego używa już w preambule ustawy: „uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym”. Przepisy p.s.w.n. określają zasady funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Postanowienia tej ustawy mają zastosowanie do uczelni publicznych i niepublicznych (art. 13). Uczelnia publiczna tworzona jest przez organ państwa (art. 13 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.), uczelnia niepubliczna zaś utworzona jest przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub państwowa, albo samorządowa osoba prawna, zwaną „założycielem”.

Państwowa szkoła wyższa może też mieć charakter korporacji prawa publicznego⁶⁷. Niejednokrotnie pojawiają się twierdzenia, że przy dużej samodzielności prawnej zakładów mogą one być w swej strukturze i istocie działania bardzo zbliżone do korporacji oraz że przestają one w istocie być zakładami administracyjnymi, stając się tak zwanymi zakładami samoistnymi⁶⁸. Proponuje się umieszczenie szkół wyższych wśród korporacji prawa publicznego, wychodząc z założenia, że

szkoły wyższe ciągle wydają się wspólnotami osób nauczających, uczących się oraz pracowników pomocniczych. Tak zresztą są zbudowane statuty szkół wyższych i takie warunki zostały wprowadzone ustawą [...]. Powrót do korporacji publicznoprawnej w odniesieniu do uniwersytetów zauważalny jest w prawie niemieckim⁶⁹.

Myślenie to wiąże się ze wskazaniem w doktrynie różnic między zakładem a korporacją. Według Jana Zimmermanna zakład publiczny od korporacji różni zwłaszcza to, że nie jest on prowadzony przez członków, a może mieć tylko użytkowników; działa w interesie publicznym, a korporacja, nazywana mikrodemokracją, realizuje przede wszystkim własne interesy. Autor pisze:

Jeżeli więc w jakiejś kategorii zakładów administracyjnych zachodzi możliwość zarządzania nim przez użytkowników i istnieje wspólnota interesów użytkowników i pracowników tego zakładu, można już mówić o korporacji, a nie o zakładzie. [...] przykładem takiej sytuacji jest uniwersytet, w którym studenci mają czynne prawo wyborcze i inne uprawnienia oraz istnieje założenie wspólnoty nauczanych i nauczających (universitas) którzy powinni tworzyć rzeczywistą wspólnotę, czyli [...] mikrodemokrację⁷⁰.

⁶⁷ E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta...*, s. 455, 457.

⁶⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 188–189.

⁶⁹ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 73; por. E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter...*, s. 35.

⁷⁰ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 189.

Zdaniem Sławomira Fundowicza:

zakład publiczny różni się od korporacji tym, że nie powstaje on z wielości członków i z tego powodu nie jest związkiem osób. Wprawdzie istnieją przy większości zakładów grupy osób, które wspierają skuteczność zakładu, mianowicie użytkownicy, ale nie są oni uprawnieni do prawnego wpływania na skuteczność organów organizacji. [...] Popieranie ich interesów nie należy do istotnych celów organizacji, lecz jest tylko przedmiotem celu organizacji. [...] Zakład jest więc swoistego rodzaju formą organizacyjną obok formy korporacji i fundacji. To, czym jest organizacja — korporacją czy zakładem — zależy od tego, czy podmiot tworzący działa w funkcji pierwotnego organu głównego (kreacyjnego), czy jedynie zastępuje w funkcji wtórnego reprezentatywnego⁷¹.

W nauce istnieją zarówno poglądy zakładające, że szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym (publicznym), jak i że ma charakter mieszany — przeważają jednak zdecydowanie te uznające szkołę wyższą za zakład administracyjny⁷². Według Zbigniewa Janku:

publiczna szkoła wyższa nie będąc jeszcze korporacją, nie jest też już zakładem administracyjnym. [...] Może powstała zupełnie nowa wartość, której nie można nazwać ani zakładem administracyjnym, ani korporacją prawa publicznego, lecz trzeba jej i tylko jej przypisać zupełnie nową nazwę⁷³.

W ramach autonomii szkół wyższych⁷⁴ uczelnia publiczna ma prawo do ustalania zasad i kryteriów warunków przyjęcia na studia, z zachowaniem zasad i trybu określonego w ustawie. Powołując się na swą autonomię,

uczelnia nie może w sposób zupełnie nieskrępowany kształtować praw i obowiązków osób ubiegających się o przyjęcie na uczelnię. Warunki i tryb rekrutacji, a zatem — jak powszechnie przyjmuje się, wszystkie regulacje, które mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów, muszą być uchwalone nie tylko przez odpowiedni organ uczelni, ale także w stosownym czasie i muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawnych⁷⁵.

Kandydatowi nie przysługuje prawo do studiowania, jedynie do ubiegania się na równych warunkach o przyjęcie do szkoły. Szkoły określają swoje wymagania wobec kandydatów na studentów i przyjmują tylko tych, którzy je spełniają⁷⁶.

Zasady i warunki przyjęć na studia określa ustawa p.s.w.n. i uchwała senatu uczelni publicznej (na przykład Uniwersytetu Wrocławskiego). Przyjęcie w poczet studentów i nabycie praw studenta następuje z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania przed rektorem lub dziekanem⁷⁷.

Uczelnia ustala warunki, tryb oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji oraz sposób jej przeprowadzenia. Uchwała senatu jest udostępniana nie później niż do dnia 30 czerwca roku poprze-

⁷¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 43.

⁷² Z. Janku, *op. cit.*, s. 234–242.

⁷³ *Ibidem*, s. 242.

⁷⁴ Wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2021 roku, III SA/Gd 1221/20, LEX nr 3188194.

⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2019 roku, I OSK 1172/17, LEX nr 2617498.

⁷⁶ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 366 n.

⁷⁷ Zgodnie z § 1 ust. 1–3 uchwały nr 94/2019 Senatu UW.

dającego rok akademicki, w którym ma się odbyć rekrutacja, a w przypadku utworzenia uczelni lub studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu — niezwłocznie⁷⁸.

Wyniki postępowania w sprawie przyjęcia na studia są jawne (§ 190 statutu UWr). W świetle § 191 statutu:

Dla przeprowadzania rekrutacji na studia tworzy się komisje rekrutacyjne: 1) wydziałowe komisje rekrutacyjne; 2) komisje rekrutacyjne jednostek międzywydziałowych i ogólnouniwersyteckich. Wydziałowe komisje rekrutacyjne powołuje dziekan. Komisje rekrutacyjne jednostek międzywydziałowych albo ogólnouniwersyteckich powołuje rektor na wniosek kierownika odpowiedniej jednostki.

Zgodnie z § 192–193 statutu UWr:

Przyjęcie na studia następuje w drodze wpisu na listę studentów, jeśli przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie stanowią inaczej. Odmowa przyjęcia na studia następuje w drodze decyzji administracyjnej komisji podpisywanej przez jej przewodniczącego. Od decyzji komisji rekrutacyjnej służy odwołanie do Rektora [...] Prawa i obowiązki studentów określają Ustawa i wydawane na jej podstawie przepisy wykonawcze oraz Statut i regulamin studiów i inne wewnętrzne akty normatywne Uniwersytetu.⁷⁹

Stosownie do § 193 ust. 2 i 3 statutu UWr „[o]soba przyjęta na studia nabywa prawa studenta z chwilą immatrykulacji i złożenia ślubowania [...]. Studenci odbywający studia w językach innych niż polski mogą składać ślubowanie w oficjalnej wersji w języku angielskim, ustalonej przez Rektora”.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 p.s.w.n. „[p]rzyjęcie na studia następuje przez: 1) rekrutację; 2) potwierdzenie efektów uczenia się; 3) przeniesienie z innej uczelni lub uczelni zagranicznej”. Ustawodawca w art. 69 ust. 2 p.s.w.u określa warunki, jakie musi spełnić kandydat w zakresie przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub na jednolite studia magisterskie. W ust. 3 zaś wskazane zostały warunki do spełnienia w zakresie przyjęcia na studia drugiego stopnia („może być przyjęta osoba, która posiada dyplom ukończenia studiów”). Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 69 ust. 4 p.s.w.n stwarza możliwość przypisania studenta do określonego kierunku studiów, które może nastąpić nie później niż od drugiego roku studiów. Stosownie do art. 70 ust. 1 p.s.w.n. warunki, tryb oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji oraz sposób jej przeprowadzenia ustala senat uczelni w drodze uchwały, którą podaje się do wiadomości publicznej nie później niż do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok akademicki, w którym ma się odbyć rekrutacja, a w przypadku utworzenia uczelni lub studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu — niezwłocznie. Ponadto uczelnia w świetle art. 70 ust. 2 p.s.w.n. „uwzględnia możliwość przeprowadzania rekrutacji uzupełniającej dla osób, które ubiegały się o przyjęcie na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie na danym kierunku studiów na rok akademicki, na który jest

⁷⁸ Art. 70 ust. 1 p.s.w.n.

⁷⁹ Zgodnie z § 190, 191, 192 statutu UWr.

przeprowadzana rekrutacja [...]”. Podstawą przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie zgodnie z art. 70 ust. 3 p.s.w.n. są wyniki:

1) egzaminu dojrzałości; 2) egzaminu maturalnego; 3) egzaminu dojrzałości lub egzaminu maturalnego i egzaminu lub egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie; 4) egzaminu dojrzałości lub egzaminu maturalnego i egzaminu lub egzaminów zawodowych. Uczelnia ustala, jakie wyniki stanowią podstawę przyjęcia na studia, i podaje do wiadomości publicznej w terminie, o którym mowa w ust. 1.

Ponadto uczelnia publiczna zgodnie z art. 70 ust. 6 p.s.w.n.:

1) określa zasady przyjmowania na studia laureatów oraz finalistów olimpiad stopnia centralnego, 2) może określić zasady przyjmowania na studia laureatów konkursów międzynarodowych oraz ogólnopolskich i podaje je do wiadomości publicznej w terminie, o którym mowa w ust. 1, z wyprzedzeniem co najmniej 4 lat.

Rozwiązanie przyjęte w art. 70 p.s.w.n. ma niewątpliwie chronić kandydatów przed dowolnymi działaniami uczelni w tym zakresie i stanowić gwarancję, że ustalone wcześniej zasady naboru nie ulegną zmianom. Stosownie do art. 72 p.s.w.n. ustawodawca określił postępowanie w sprawie przyjęcia na studia, stanowiąc:

postępowanie w sprawie przyjęcia na studia może prowadzić komisja; przyjęcie na studia następuje w drodze wpisu na listę studentów; odmowa przyjęcia na studia następuje w drodze decyzji administracyjnej; od decyzji komisji przysługuje odwołanie do rektora; wyniki postępowania w sprawie przyjęcia na studia są jawne.

W orzecznictwie⁸⁰ zauważa się, że wszystkie regulacje, które mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów, muszą być uchwalone nie tylko przez odpowiedni organ uczelni, ale także w stosownym czasie. Poza tym, terminu „warunki rekrutacji” nie można sprowadzać tylko do wymogów, jakim musi odpowiadać kandydat, gdyż pojęcie to obejmuje także ewentualne ograniczenia co do możliwości ubiegania się o przyjęcie na kierunek studiów, w określeniu „tryb rekrutacji” zaś mieszczą się również dopuszczalny sposób zgłoszenia kandydatury oraz skutki niedochowania tego terminu.

THE SPECIFIC EXAMPLE OF UNIVERSITY IN THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW: SELECTED ASPECTS

Summary

Characteristics of higher education school include solutions used in administrative institutions (as part of their fundamental activity a dependency relationship occurs in the administrative institu-

⁸⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 roku, sygn. akt I OSK 683/11, LEX nr 1082799; por. M. Janik, *Dostępność i korzystanie z rzeczy publicznych. Korzystanie ze szkół wyższych*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018, s. 301.

tion) as well as in public law corporations (at the university-wide level as well as through university community, student government, doctoral student government).

Keywords: higher education school, administrative institution, decentralisation, autonomy, corporation

BIBLIOGRAFIA

- Bednarczyk A., *Zależność zakładowa*, [w:] *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, red. J. Filippek, Kraków 2012.
- Bigo T., *Prawo administracyjne*, cz. 1. *Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, wyd. J. Rodkowski, Lwów 1932.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Borkowski J., *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Wrocław 1978.
- Brzeski M., Tykwińska-Rutkowska D., *Zakład administracyjny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Brzeziński T., Masternak M., *Stanowienie norm ogólnych przez zakłady publiczne*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, 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 1.
- Dobosz P., *Instytucje części ogólnej nauki prawa administracyjnego na tle prawa szkolnego*, [w:] *Od prawa szkolnego do etyki pedagogicznej. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesorowi Januszowi Homplewiczowi z okazji czterdziestolecia Jego pracy naukowej*, red. A.W. Maszke, Rzeszów 2001.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003.
- Homplewicz J., *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Homplewicz J., *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Warszawa-Kraków 1985.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Jakubowski A., *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Janik M., *Dostępność i korzystanie z rzeczy publicznych. Korzystanie ze szkół wyższych*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018.
- 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.

- Jung J., *Działalność uczelni publicznych w kontekście powszechnego dostępu do informacji publicznej*, „Studia i Prace. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego” 2011/2012, nr 4.
- Klat-Wertelecka L., *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Lisowski P., *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Prawo zakładowe — in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 100, cz. 1, 2015.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, niepublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997.
- Masternak-Kubiak M., *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Michalska-Badziak R., *Zakład publiczny (administracyjny)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- 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., *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 32, 1996.
- 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., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Pakuła A., *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, „Prawo” 323, 2017.
- Pilich M., Olszewski A., *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Przybysz P., *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałeczka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane problemy administracji świadczącej w zakresie wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 100, cz. 1, 2015.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 120, cz. 1, 2020.
- Raszewska-Skałeczka R., *Zakłady*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Stachowiak-Kudła M., *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012.
- Stachowiak-Kudła M., *Wolność nauki i nauczania oraz autonomia uczelni a jakość naukowa uniwersytetów*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Zakład administracyjny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.