Zawieszenie rekrutacji w szkolnictwie wyższym

Celem opracowania jest zestawienie zaaprobowanej w ostatnim czasie w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszczalności zawieszenia (a w istocie — anulowania, zaniechania) już ogłoszonej i rozpoczętej rekrutacji w szkolnictwie wyższym z wymogami konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz wywodzonych z niej zasad drugiego stopnia, a także ukazanie skutków, jakie dla pozycji prawnej jednostki może mieć utrwalenie się takiego stanowiska i rozpowszechnienie go w uchwałach rekrutacyjnych uczelni w związku z nowymi regulacjami ustawowymi z obszaru prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. W opracowaniu wykorzystano literaturę naukową z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, a pomocniczo także inne źródła.

SŁOWA KLUCZOWE: rekrutacja na studia, rekrutacja do szkoły doktorskiej, szkolnictwo wyższe, zawieszenie rekrutacji, prawo szkolnictwa wyższego, zasada zaufania do państwa i prawa

Suspension of recruitment in higher education

The aim of the study is to compare the admissibility of suspending (and in fact — annulling, abandoning) already announced and commenced recruitment in higher education, as recently approved in the case law of administrative courts, with the requirements of the constitutional principle of protecting trust in the state and law and the second degree principles derived from it, as well as to demonstrate the effects on the legal position of the individual of the consolidation of such a position and its dissemination in university recruitment resolutions in connection with new statutory regulations in the area of law on higher education and science. The study makes use of the scientific literature on constitutional and administrative law, the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and administrative courts, and, auxiliary, other sources.

KEY WORDS: recruitment for studies, recruitment to doctoral school, higher education, suspension of recruitment, higher education law, principle of trust in the state and law

* **Mgr Łukasz Kierznowski**, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, lukasz.kierznowski@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5319-9330>

I. Wstęp

Za podjęciem zagadnień zasygnalizowanych w tytule opracowania przemawiają dwie, wzajemnie uzupełniające się okoliczności. Pierwszą z nich jest ukształtowany w ostatnim czasie w judykaturze pogląd — wyrażony najpierw przez WSA w Szczecinie¹, a następnie podtrzymany przez NSA² — dopuszczający możliwość zawarcia w uchwale senatu uczelni określającej warunki i tryb rekrutacji na studia doktoranckie zastrzeżenia, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach rekrutacja może być zawieszona (a *de facto* — anulowana, odwołana, o czym szerzej w dalszej części). Druga z tych okoliczności dotyczy konsekwencji powyższych orzeczeń, które — jak się wydaje — mogą zostać spotęgowane na skutek nowej, przewidzianej w art. 72 ust. 2 i 3 oraz w art. 200 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³, prawnej formy przyjęcia kandydata, odpowiednio, na studia oraz do szkoły doktorskiej. Zamiast dotychczas przewidzianej decyzji administracyjnej na mocy ww. przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce formą tą jest wpis na listę studentów oraz wpis na listę doktorantów, a jedynie odmowa przyjęcia na studia albo do szkoły doktorskiej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Wpisy te zakwalifikować należy jako czynności materialno-techniczne, dla których przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują procedury ich dokonania, w tym terminu.

Celem niniejszego opracowania jest zestawienie dopuszczalności zawieszenia rekrutacji w szkolnictwie wyższym z wymogami konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa⁴ oraz ukazanie skutków, jakie może mieć utrwalenie się takiego stanowiska w odniesieniu do nowego prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, przewidującego przyjęcie na studia i do szkoły doktorskiej w drodze czynności materialno-technicznej, nie zaś aktu administracyjnego. Zagadnienie to nie było do tej pory przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny w opracowaniach opublikowanych po wejściu w życie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce lub po zapadnięciu analizowanych orzeczeń⁵, a w przeszłości problemu zawieszenia rekrutacji nie poruszano nawet w tych publikacjach, które w całości poświęcono zagadnieniom związanym z rekrutacją w szkolnictwie wyższym⁶.

¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 31 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 378/17; wyrok WSA w Szczecinie z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 354/17.

² Wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2418/17; wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2445/17.

³ Dz.U. poz. 1668, ze zm. [dalej: p.s.w.n.].

⁴ Dalej skrótowo zwana także zasadą zaufania albo zasadą zaufania do państwa i prawa (w literaturze przedmiotu zasadę tę określa się również mianem zasady lojalności).

⁵ *Vide np.* H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019; *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019; *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.

⁶ *Vide np.* Czy gorsi kandydaci wypierają lepszych podczas rekrutacji na drugi i trzeci stopień studiów? Raport na podstawie wyników monitoringu niedozwolonych barier dostępu do studiów drugiego i trzeciego stopnia przeprowadzonego przez Fundację „Fundusz Pomocy Studentom”, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Warszawa 2016.

Artykuł podzielono na cztery części. W pierwszej zaprezentowano dopuszczoną w orzecznictwie możliwość zawieszenia rekrutacji jako jeden z elementów jej warunków i trybu. W drugiej części syntetycznie przedstawiono istotę zasady zaufania do państwa i prawa. W trzeciej części dokonano oceny zgodności z tą zasadą zawieszenia rekrutacji, również w kontekście regulacji prawa szkolnictwa wyższego. W czwartej części wskazano potencjalne skutki dopuszczalności zawieszenia rekrutacji w związku z nową prawną formą przyjęcia kandydatów w akademickich procedurach rekrutacyjnych, jaką stanowi wpis na listę studentów/doktorantów.

II. Możliwość zawieszenia rekrutacji jako element warunków i trybu rekrutacji

Warunki i tryb rekrutacji (zarówno na studia, jak i na studia doktoranckie/do szkoły doktorskiej), tak według uprzedniego (art. 169 ust. 2 i art. 196 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁷), jak i aktualnego (art. 70 ust. 1 i art. 200 ust. 2 p.s.w.n.) stanu prawnego, określane są uchwałą senatu uczelni. Uchwała taka jest jednym z wyrazów autonomii szkół wyższych i stanowi wraz z przepisami ustawowymi materialnoprawną podstawę decyzji o przyjęciu albo odmowie przyjęcia kandydata⁸. Elementarne wymogi, jakie spełnić musi kandydat na studia lub do szkoły doktorskiej, w tym również (w przypadku studiów) kryteria, na podstawie których następuje selekcja kandydatów, uregulowane są jednak (i były także, gdy obowiązywało Prawo o szkolnictwie wyższym) przepisami rangi ustawy. Niewątpliwie bowiem dotyczą one w sposób bezpośredni warunków realizacji przez jednostkę jej konstytucyjnego prawa do nauki, należą zatem do materii ustawowej. W tym więc zakresie ustawowa delegacja do określenia przez uczelnię tej materii — zarówno w odniesieniu do studiów (art. 70 ust. 1), jak i do szkoły doktorskiej (art. 200 ust. 2 p.s.w.n.) — *in genere* nie budzi wątpliwości, choć odnotować trzeba, że w nauce prawa wciąż toczy się dyskusja na temat roli aktów prawotwórstwa uczelni w określaniu pozycji prawnej jednostki⁹.

Stanowisko judykatury w zakresie dopuszczalności zawieszenia rekrutacji ukształtowało się na kanwie następującego stanu faktycznego. Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna Doktorantów, w oparciu o warunki i tryb rekrutacji na pierwszy rok studiów doktoranckich w roku akademickim 2016/2017 ustanowione uchwałą senatu uczelni, prowadziła rekrutację na studia doktoranckie. W toku procedury przeprowadzono już poszczególne, przewidziane uchwałą senatu uczelni, czynności zmierzające do wyłonienia najlepszych

⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 164, poz. 1365, ze zm. [dalej: p.s.w.].

⁸ *Vide np.* wyrok NSA z 18 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1538/08.

⁹ *Vide np.* A. Syryt, *Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych — zakres dopuszczalnej regulacji*, „Krytyka Prawa” 2018, t. 10, nr 2; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 345–356; częściowo także A. Bednarczyk-Plachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 111–121.

kandydatów — zakończył się etap zbierania dokumentacji od kandydatów i jej oceny, odbyły się rozmowy rekrutacyjne, została też sporządzona lista rankingowa osób ubiegających się o przyjęcie. Kandydaci oczekiwali na ogłoszenie wyników rekrutacji, co zgodnie z jej harmonogramem miało nastąpić 28 września. Tego dnia zamiast wyników rekrutacji kandydaci otrzymali elektroniczną wiadomość o treści: „Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna Doktorantów informuje, że stosownie do postanowień § 10 ust. 9 warunków i trybu rekrutacji na pierwszy rok studiów doktoranckich w roku akademickim 2016/2017 — na jej wniosek — Rektor podjął decyzję o zawieszeniu naboru na studia doktoranckie. Oznacza to, że nie został dokonany nabór na pierwszy rok stacjonarnych studiów trzeciego stopnia w dyscyplinie prawo”. Zgodnie z przywołanym przepisem § 10 ust. 9 warunków i trybu rekrutacji na studia doktoranckie: „Wydziałowa komisja rekrutacyjna doktorantów w uzasadnionych przypadkach może złożyć wniosek o zawieszenie naboru na studia doktoranckie. Decyzję w tej sprawie podejmuje rektor”. Następnie kandydatom doręczono decyzje o umorzeniu postępowania rekrutacyjnego. Po złożeniu odwołania rektor utrzymał decyzje w mocy. Na te decyzje wniesiono skargi do WSA w Szczecinie, w których m.in. zarzucono naruszenie art. 196 ust. 2 p.s.w. w taki sposób, że przepis § 10 ust. 9 warunków i trybu rekrutacji wykraczał poza zakres normy kompetencyjnej zawartej w art. 196 ust. 2 zd. 2 p.s.w.

Już w tym miejscu pewnego wyjaśnienia wymaga fakt, że w treści niniejszego opracowania — dla zachowania spójności z nazewnictwem przyjętym w powyższej uchwale rekrutacyjnej, a następnie w orzecznictwie jej dotyczącym — posługuję się pojęciem zawieszenia rekrutacji, mimo że niezupełnie oddaje ono istotę rzeczy. W takich bowiem uwarunkowaniach, jakie wynikają z powyższego opisu przebiegu postępowania, jest to w istocie anulowanie (zaniechanie, odwołanie) rekrutacji, nie zaś jej zawieszenie, skoro charakter tej czynności nie jest pomyślany z zamiarem późniejszego podjęcia postępowania rekrutacyjnego, a nie występują także przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego (*confer* procesową instytucję zawieszenia postępowania uregulowaną w art. 97–103 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰).

Składy orzekające WSA w Szczecinie, rozpatrujące wniesione skargi, wyraziły pogląd, że skoro w art. 196 ust. 2 p.s.w., zawierającym delegację ustawową dla właściwego organu uczelni — senatu — do określenia warunków i trybu rekrutacji na studia doktoranckie, nie wskazano szczegółowej materii w tym zakresie jako koniecznej i możliwej do uregulowania uchwałą senatu, zawieszenie naboru na studia lub nawet jego zamknięcie (w zakresie trybu rekrutacji) mieści się w granicach delegacji ustawowej. W ocenie sądu przedmiotowy przepis nie wprowadza bowiem ograniczeń, w tym takich, które zakazywałyby wprowadzenia do uchwalanych warunków i trybu rekrutacji instytucji zawieszenia czy rezygnacji z naboru na studia. Sąd nie podzielił zatem zarzutu, że tak sformułowany przepis warunków i trybu rekrutacji naruszył przepis art. 196 ust. 2 p.s.w.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 30, poz. 168, ze zm.

Następnie NSA stanął na stanowisku, że „szkoły wyższe zostały ukształtowane jako zakłady administracyjne, czyli jednostki organizacyjne niebędące organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnych. Zakład administracyjny (publiczny) jako jedna z form decentralizacji nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (w tym wypadku ze studentami), jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. 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 zamknięty. Należy również przypomnieć, że Konstytucja RP statuuje w art. 70 ust. 5 zasadę autonomii szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Przy czym podnosi się w doktrynie, że pojęcie autonomii odnosi się do zorganizowanych związków osób, mających wewnętrzną strukturę i własne cele, i zakłada względną niezależność w zakresie prowadzonej działalności oraz realizowanych kompetencji od innych podmiotów, w tym przede wszystkim organów władzy publicznej. W doktrynie wskazuje się, że istotę autonomii można rozumieć jako prawo indywidualnego rozstrzygania spraw wewnętrznych danej zbiorowości (*Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016). Prawodawca przyznał zatem uczelniom wyższym prawo do kształtowania swojej struktury i zasad działania, w tym również przyjmowania studentów na wszystkie stopnie studiów. Świadczy o tym treść art. 196 ust. 2 ustawy, który statuuje uprawnienie szkoły wyższej do określenia przez senat danej szkoły wyższej warunków oraz trybu przyjęcia na studia doktoranckie, przy czym ustawa w żaden sposób nie ogranicza zakresu tej regulacji, która ma obejmować całość procesu rekrutacji, a więc także przesłanki pozwalające na zawieszenie procesu przyjmowania doktorantów. Tak więc jeżeli senat Uniwersytetu [...], na podstawie art. 196 ust. 2 ustawy wydał stosowną uchwałę, w której określił zasady i warunki naboru na studia trzeciego stopnia, to mógł również określić zasady zawieszenia tego naboru, gdyż materia ta należy do szeroko pojętego postępowania rekrutacyjnego. Podjęta uchwała mieści się zatem w granicach delegacji ustawowej. Zasadnie Sąd pierwszej instancji zwrócił przy tym uwagę, że art. 196 ust. 2 ustawy nie wprowadza ograniczeń, które zakazywałyby wprowadzenia do uchwalanych warunków i trybu rekrutacji instytucji zawieszenia czy rezygnacji z naboru na studia. Tym samym wydana na podstawie § 10 ust. 9 warunków i trybu rekrutacji, stanowiących załącznik nr 1 do uchwały, decyzja o umorzeniu, jako bezprzedmiotowego, postępowania rekrutacyjnego w sprawie przyjęcia na pierwszy rok studiów doktoranckich nie została wydana z naruszeniem normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 196 ust. 2 ustawy”¹¹.

¹¹ Wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2418/17.

Ponadto skarżący jeszcze przed wniesieniem skargi do WSA w Szczecinie zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o skorzystanie z uprawnień nadzorczych w postaci możliwości stwierdzenia nieważności decyzji rektora. Minister Nauki i Szkolnictwa wyższego poinformował skarżących, że zbadał z urzędu kontrowersyjny przepis § 10 ust. 9 warunków i trybu rekrutacji i „nie stwierdził konieczności stwierdzenia jego nieważności”¹². Fakt ten znalazł odzwierciedlenie także w uzasadnieniach przywoływanych wyżej orzeczeń.

III. Zasada zaufania do państwa i prawa

Zasada zaufania do państwa i prawa najczęściej bywa postrzegana jako bezpośrednia konsekwencja zasady państwa prawnego lub jeden z jej najistotniejszych elementów. Zasada zaufania ma swe źródło przede wszystkim w niemieckiej doktrynie prawa¹³. Przedstawiciele nauki prawa przypisują jej wielkie znaczenie, co znajduje potwierdzenie w wielu opracowaniach. Określa się ją jako „pierwszą z zasad pochodnych”¹⁴, zasadę o podstawowym znaczeniu dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego¹⁵ czy też „fundament zasady demokratycznego państwa prawnego”¹⁶.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono, że: „Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, określaną też jako zasada lojalności państwa względem obywateli, prawo powinno zapewniać jednostkom bezpieczeństwo oraz umożliwiać im decydowanie o ich postępowaniu, w poczuciu znajomości prawnych konsekwencji podjętych działań oraz przesłanek działania organów państwa, które nie zostaną arbitralnie zmienione przez prawodawcę. Jej istotą jest zakaz zastawiania prawnych pułapek na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia bądź też nagłego wycofywania się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”¹⁷. W innych orzeczeniach podkreślano także, że zasada ta: „Wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny”¹⁸.

¹² B. Wilk, M. Wojna, *Stracony rok*, „Forum Akademickie” 2018, nr 6.

¹³ *Vide np.* M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 44–70.

¹⁴ *Vide Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 127.

¹⁵ *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223.

¹⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 29.

¹⁷ *Vide np.* wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; wyrok TK z 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 4/11; wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11.

¹⁸ *Vide np.* wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04.

W literaturze przedmiotu najczęściej prezentuje się stanowisko wprost korespondujące z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym zasada ochrony zaufania nakazuje, aby organ państwowy traktował obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości; przepisy prawne nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela¹⁹. Za naruszenie zasady zaufania uważa się sytuacje, w których określone rozwiązania prawne mają charakter iluzoryczny i pozorny²⁰. Prezentuje się stanowisko, zgodnie z którym zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, dający jej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego²¹. Z zasady zaufania wynika, że „administracja nie kłamie, nie zwodzi oraz dotrzymuje złożonych przyrzeczeń; innymi słowy państwo nigdy nie czyni niczego na niby”²². Zasada zaufania do państwa i prawa „odnosi się zarówno do procesu stosowania prawa, jak i jego stanowienia, jest przewodnią regułą praktyki sądów administracyjnych, kluczem konstytucyjnej aksjologii, wartością, którą należy uwzględnić w procesie wykładni prawa, a także naczelną regułą sposobu działania wszystkich organów administracji publicznej”²³.

Abstrahując od samodzielnej treści zasady zaufania do państwa i prawa, określa się ją również jako pojęcie zbiorcze oraz podstawę innych zasad konstytucyjnych²⁴. Wszystkie zasady wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (choć tryb ich inferencji budził wątpliwości niektórych przedstawicieli nauki prawa, także na łamach „Przeglądu Sejmowego”²⁵) były i są bardzo różnorodnie klasyfikowane²⁶. Wydaje się jednak, że w doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym zasada zaufania do państwa i prawa jest zasadą pierwszego stopnia, z niej zaś wywodzi się zasady drugiego stopnia (albo zasady pochodne), wprost wskazując, że wobec faktu braku wyodrębnienia ich *expressis verbis* w treści Konstytucji RP są one wywodzone właśnie z zasady zaufania²⁷. Należą do nich m.in. zasada ochrony interesów w toku,

¹⁹ *Vide np.* L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 77.

²⁰ *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek..., s. 225.

²¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja..., s. 29–31.

²² Tak w ślad za J. Łętowskim: L. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 92.

²³ A. Jakubowski, *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124), s. 204.

²⁴ *Vide np.* *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek..., s. 223; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 77.

²⁵ *Vide np.* L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93), s. 60–61; B. Banaszak, *Aktywizm orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93), s. 88–91 i przytaczane tam poglądy innych przedstawicieli doktryny.

²⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, s. 18–19.

²⁷ Tak np. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik..., s. 112, 132–142; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki..., komentarz do art. 2 Konstytucji RP, s. 17–19; inaczej jednak P. Tuleja (*vide np.* *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek..., s. 222–229).

zasada ochrony uzasadnionych ekspektatyw, zasada odpowiedniego *vacatio legis* czy też zasada ochrony praw słusznie nabytych. Roli tych zasad w sferze edukacji, zwłaszcza składających się na szeroko rozumiane bezpieczeństwo prawne jednostki i zaufanie do państwa i prawa, poświęcono już nieco uwagi, formułując trafne wnioski²⁸, nie będą one zatem w tym miejscu szerzej referowane. Warto je przywołać jedynie dla potwierdzenia, że wagę tych zagadnień zauważa się w literaturze przedmiotu, choć, niestety, trudno uznać, aby przekładało się to na standardy stanowienia prawa w sferze edukacji. Niską jakość tego prawa podkreślano bowiem w opracowaniach z zakresu zarówno prawa oświatowego²⁹, jak i prawa szkolnictwa wyższego³⁰.

IV. Możliwość zawieszenia rekrutacji a zasada zaufania do państwa i prawa

Abstrahując od innych szczegółów sprawy zarysowanej w pierwszej części artykułu (została ona dokładnie opisana w innych publikacjach, w tym prasowych³¹, w których zainteresowany czytelnik odnajdzie inne informacje), z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania kluczowe jest ustalenie, czy zastrzeżenie zawarte w warunkach i trybie rekrutacji uchwalonych przez senat uczelni, zgodnie z którym w szczególnie uzasadnionych przypadkach rekrutacja może być zawieszona, odpowiada wymogom zasady zaufania do państwa i prawa, a pośrednio — czy mieści się w delegacji zawartej w art. 196 ust. 2 p.s.w., zgodnie z którym rekrutacja na bezpłatne studia doktoranckie odbywa się w drodze konkursu, a warunki i tryb rekrutacji na studia doktoranckie oraz ich formy określa w uczelni senat, a w jednostce naukowej — rada naukowa jednostki. Zagadnienie nie przestało być aktualne na skutek zmiany prawnej, ponieważ analogiczna co do swej istoty konstrukcja została przewidziana w art. 200 ust. 2 p.s.w.n., zgodnie z którym rekrutacja do szkoły doktorskiej odbywa się w drodze konkursu na zasadach określonych przez senat albo radę naukową. Co więcej, reguła przyjęta w przypadku rekrutowania doktorantów ma odniesienie do rekrutacji na studia, o czym będzie jeszcze mowa.

Istotną cechą prawa edukacyjnego, a zwłaszcza procedur rekrutacyjnych w sferze szkolnictwa wyższego i nauki, jest to, że wywierają one wpływ na kształtowanie planów i przedsięwzięć przez osoby potencjalnie zainteresowane udziałem w takiej rekrutacji. Innymi słowy, konkretny kształt warunków i trybu rekrutacji powoduje, że kandydaci w określony sposób dostosowują swoje postępowanie, plany i sprawy do wymogów

²⁸ Vide A. Jakubowski, *op. cit.*

²⁹ Vide np. J. Pierzchała, *Funkcja orzeczeń sądownoadministracyjnych wydawanych w sprawach z zakresu prawa oświatowego*, [w:] *Swoiste źródła prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2015, s. 123–124; *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2018, s. 31.

³⁰ Vide np. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op. cit.*, s. 28; A. Szot, *Ramy prawne w procesie zmian w szkolnictwie wyższym*, [w:] *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., cz. III: Diagnoza szkolnictwa wyższego*, red. J. Górniak, Warszawa 2015, s. 53–54.

³¹ Vide np. B. Wilk, M. Wojna, *Czy uczelnia może w ostatniej chwili anulować nabór na studia doktoranckie?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13 II 2018, dodatek „Prawnik”; B. Wilk, M. Wojna, *Stracony rok...*

rekrutacji. Decyzje podjęte w tym zakresie są zwykle trudno odwracalne, dlatego pewność i stabilność prawa jest tu szczególnie pożądana. Choć w zupełnie różnym stopniu, co do zasady dotyczy to niemal każdego etapu edukacyjnego, tak w systemie oświaty (z wyjątkiem dostępu do szkół podstawowych), jak i w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Istotą procesu edukacji jest bowiem następowanie kolejnych etapów edukacyjnych bezpośrednio po sobie. Tok edukacji wywiera dla jednostki skutki zawodowe, finansowe, społeczne, wizerunkowe, rodzinne. Potencjalne zakłócenia tego toku przynoszą więc reperkusje we wszystkich tych sferach. Ma to szczególne znaczenie w zakresie przepisów materialnych i procesowych dotyczących rekrutacji, a więc tych przepisów, które regulują przechodzenie pomiędzy poszczególnymi etapami edukacyjnymi (warunkują rozpoczęcie kolejnego etapu kształcenia).

Rola przepisów rekrutacyjnych zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w szkolnictwie wyższym, gdyż to na tym szczeblu największa jest rywalizacja o dostęp do świadczeń edukacyjnych, które ograniczane są na podstawie kryterium przygotowania merytorycznego (intelektualnego) kandydatów i ze swej istoty, inaczej niż zazwyczaj na poziomie oświaty, mogą objąć tylko część chętnych. Dotyczy to zwłaszcza świadczeń o charakterze bezpłatnym, są one bowiem limitowane w zależności od możliwości finansowych państwa. Jest to zatem ten punkt, w którym realizacja konstytucyjnego prawa do (bezpłatnej) nauki na poziomie wyższym doznaje największego ograniczenia, ale następuje to w granicach konstytucyjnie akceptowanych, również przez polski Trybunał Konstytucyjny³².

Z powyższych rozważań można więc wyciągnąć wniosek, że specyfiką wszelkich warunków rekrutacji na poziomie szkolnictwa wyższego powinno być to, że osoba biorąca w niej udział oczywiście nie może mieć pewności co do wyniku, ale powinna mieć pewność, że jej tok nie zostanie zakłócony nagle, w sposób niedający się przewidzieć lub przekreślający dotychczasowe działania i przedsięwzięcia podjęte w zaufaniu do prawa, w tym powinna również mieć pewność (i oczekiwać), że rekrutacja ogłoszona zostanie przeprowadzona, a rozpoczęta zostanie zakończona, gdy ustawa nie stanie temu na przeszkodzie.

Na kanwie przedstawionej wyżej sprawy składy orzekające skoncentrowały się na ocenie literalnego brzmienia art. 196 ust. 2 p.s.w., a nie dostrzeżono, że takie obwarowanie zawarte w zasadach rekrutacji, choć literalnie mieści się w tej delegacji ustawowej, przekreśla wymogi zasady zaufania do państwa i prawa, które w pełni obowiązują także w sferze szkolnictwa wyższego i nauki, a doznawać ograniczenia mogłyby zwłaszcza wówczas, gdyby czyniono to dla ochrony innych wartości konstytucyjnych.

Co więcej, podkreślić należy, że wymogu budowania przez regulacje rekrutacyjne zaufania do państwa i prawa nie przełamuje konstytucyjnie zagwarantowana autonomia szkół wyższych, na którą — jak się wydaje nietrafnie — powołuje się NSA. Uchwała senatu uczelni w sprawie warunków i trybu rekrutacji na studia oraz do szkół doktorskich jest oczywiście jednym z wyrazów tej autonomii, co potwierdzono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³³. Autonomia ta nie sięga jednak tak daleko, aby

³² *Vide* zwłaszcza wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, oraz wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11.

³³ Np. wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99.

powołując się na nią, formułować zasady rekrutacji nieprzystające do innych norm rangi konstytucyjnej³⁴, np. zasady równego dostępu do wykształcenia, prawa do nauki, czy też — najistotniejszej w omawianym kontekście — zasady zaufania do państwa i prawa. W szczególności autonomii szkół wyższych nie można rozumieć jako instrumentu usprawiedliwiającego pogorszenie, i to na poziomie konstytucyjnym, pozycji prawnej jednostki w tych przypadkach, w których drugą ze stron stosunku administracyjnoprawnego jest szkoła wyższa. Co więcej, NSA nie dostrzegł, że konstytucyjnie gwarantowana w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP autonomia dotyczy wyłącznie szkół wyższych, podczas gdy są one tylko jednym z kilku rodzajów podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki uprawnionych do kształcenia doktorantów — zarówno w uprzednim stanie prawnym w ramach studiów doktoranckich, jak i obecnie w ramach szkół doktorskich (por. art. 198 ust. 3–5 p.s.w.n.) — ale jedynym spośród nich, który dysponuje autonomią³⁵. Gdyby zatem to autonomia miała być argumentem decydującym o prawnej dopuszczalności zawieszenia rekrutacji, prowadziłoby to do uznania, że ta sama możliwość zawieszenia rekrutacji doktorantów jest dopuszczalna albo niedopuszczalna w zależności od tego, czy ustanowiona została (podjęta przecież na tej samej ustawowej podstawie prawnej) uchwałą rekrutacyjną szkoły wyższej czy innego podmiotu, np. instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk.

Sąd nie uwzględnił także wniosków płynących z zastosowania wykładni celowościowej, a przecież przepisy dotyczące zasad rekrutacji są tak ukształtowane, aby dawały kandydatowi jakiś stopień pewności. To m.in. temu celowi — pewności reguł gry, a więc w szerszej perspektywie realizacji zasady zaufania do państwa i prawa — służyć ma wymóg udostępnienia zasad rekrutacji nie później niż 5 miesięcy przed jej rozpoczęciem, przewidziany zarówno w nieobowiązującym już Prawie o szkolnictwie wyższym, jak również obecnie w art. 200 ust. 3 p.s.w.n. w zakresie szkół doktorskich, a w nieco innym kształcie, tj. w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok akademicki, w którym ma się odbyć rekrutacja, w zakresie studiów (art. 70 ust. 1 p.s.w.n.). Przeprowadzenie rekrutacji na kolejny rok akademicki jest wszak uprawnieniem podmiotu prowadzącego studia doktoranckie/szkołę doktorską, nie zaś jego obowiązkiem. Wydaje się zatem, że choć zawarcie możliwości zawieszenia rekrutacji w kontekście przeszłych i obecnych regulacji ustawowych jawi się jako literalnie dopuszczalne, to z celowościowego punktu widzenia niweczy gwarancyjny charakter innych norm związanych z rekrutacją³⁶. Nie może być aprobowana taka wykładnia przepisów prawa, która powoduje, że przy-

³⁴ Confer Ł. Kierznowski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Ol 1317/16) [dot. wykorzystania centylowego wyniku egzaminu maturalnego w procedurze rekrutacji na studia]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5(74), s. 132.

³⁵ Szerzej o podmiotowym zakresie autonomii szkół wyższych *vide* np. A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 54; *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek..., s. 1601; postanowienie TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt K 17/10.

³⁶ Ł. Kierznowski, *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz 259–264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warszawa 2018, s. 35–36.

jęcie określonego rozumienia jednego przepisu powoduje bezcelowość lub praktyczną nieużyteczność innego przepisu albo pozorność ustanawianych tym przepisem gwarancji. Obwarowane prawem przyrzeczenie (w tym przypadku — przeprowadzenia rekrutacji), które w każdej chwili może być odwołane z przyczyn nieadekwatnych konstytucyjnie, jest zaś niewątpliwie przyrzeczeniem pozornym, a więc nieakceptowalnym w demokratycznym państwie prawa.

Oczywiście zasada rzetelności naukowej oraz doświadczenie życiowe każą zauważyć, że powody zawieszenia rekrutacji leżące po stronie uczelni mogą być uzasadnione lub przez uczelnię niezawinione. Trudno formułować wobec uczelni bezwzględny wymóg kontynuowania rekrutacji, gdy z przyczyn obiektywnych kształcenie albo nie może być przez uczelnię prowadzone, albo mogłoby być prowadzone na poziomie o wiele niższym, niż to zakładano, podejmując uchwałę rekrutacyjną, albo wręcz jest to prawnie niedopuszczalne. Ta ostatnia sytuacja mogłaby mieć miejsce np. w przypadku spłotu okoliczności powodujących brak w dyspozycji uczelni kadry niezbędnej do zapewnienia doktorantom opieki promotorskiej. W obecnym stanie prawnym konieczność przerwania rekrutacji może być także efektem wystąpienia zdarzeń wprost przewidzianych przez ustawę — związanych z uzyskaniem niższej kategorii naukowej po uchwaleniu zasad rekrutacji (*vide* art. 199 p.s.w.n.) czy też uzyskaniem negatywnego wyniku ewaluacji szkoły doktorskiej (*vide* art. 264 p.s.w.n.). Zawieszanie rekrutacji w toku jej trwania nie może być jednak konsekwencją pochopnych decyzji rekrutacyjnych uczelni czy nieprawidłowości w zakresie prowadzonej przez nią polityki naukowej lub dydaktycznej. Skutki prawne tych okoliczności, zgodnie z zasadą zaufania do państwa i prawa, obciążać powinny podmiot prowadzący rekrutację, a nie osoby w niej uczestniczące.

Tymczasem akceptacja zastrzeżenia przewidzianego w zasadach rekrutacji, że rekrutacja ta może być w dowolnym momencie zawieszona z przyczyn, które podlegają uznaniowej ocenie organu albo w całości obciążają ten organ, powoduje, że zasady rekrutacji *a priori* zakładają istnienie po stronie kandydatów w niej uczestniczących poczucie daleko posuniętej niepewności prawnej, której zwłaszcza po zmianie dokonanej w tym zakresie przepisami Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce (o czym za chwilę) nie można zniwelować. Co więcej, niepewność ta nie dotyczy wyniku rekrutacji (co byłoby przecież oczywiste i dopuszczalne), lecz samego faktu jej zakończenia (przeprowadzenia). Poważnie utrudnia to, jeśli nie czyni niemożliwym, zabezpieczenie własnych interesów prawnych przed zaskakującym i niedającym się przewidzieć, a przekreślającym te interesy postępowaniem organów rekrutacyjnych, stoi więc w jaskrawej sprzeczności z wymogami konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa.

Jeśli fakt ten zestawimy np. z terminem przeprowadzania rekrutacji, której dotyczy analizowane orzecznictwo (zawieszenie rekrutacji dokonane na 3 dni przed rozpoczęciem roku akademickiego, a więc w terminie uniemożliwiającym wzięcie udziału w jakiegokolwiek innej rekrutacji na studia doktoranckie prowadzone przez inną jednostkę), i z faktem, że niepewność ta może przecież trwać nawet po opublikowaniu listy rankingowej (czynność ta, co do zasady, nie wywiera skutków prawnych — nie jest wpisem na listę doktorantów), takie zastrzeżenie rekrutacyjne wydaje się niczym innym

jak potencjalną pułapką zastawioną na uczestników rekrutacji. Taka konstrukcja prawna sprawia, że interes podmiotu prowadzącego studia doktoranckie/szkołę doktorską ma niemal absolutną przewagę nad interesem kandydatów, którzy biorąc pod uwagę rekrutację, planują swą przyszłość. To zaś odbiera uczestnikom rekrutacji poczucie bezpieczeństwa prawnego i niweczy ich zaufanie do podmiotu prowadzącego to postępowanie. Wydaje się zatem, że składy orzekające nie powinny poprzestać na badaniu ustawowej delegacji — i to w zakresie wąskim, bo wyłącznie literalnym — ale powinny dostrzec także szersze, wynikające z zasad konstytucyjnych oraz uwarunkowań systemowych i celowościowych, tło tego zagadnienia.

V. Konsekwencje dopuszczalności zawieszenia rekrutacji na tle Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce

Jak zasygnalizowano na początku artykułu, dopuszczenie przez judykaturę możliwości zawieszenia rekrutacji — czy to na studia, czy do szkoły doktorskiej — ma niebagatelne znaczenie w kontekście nowej prawnej formy przyjęcia i odmowy przyjęcia kandydata na studia/do szkoły doktorskiej. W art. 207 ust. 1 p.s.w. przewidywano, że do decyzji wydawanych na mocy art. 196 ust. 3 stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym rozstrzygnięcia zarówno pozytywne, jak i negatywne, zgodnie z uprzednim stanem prawnym następowały w drodze decyzji administracyjnej. Tymczasem w obecnym stanie prawnym Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w art. 200 ust. 4 i 5 przewiduje, że przyjęcie do szkoły doktorskiej następuje w drodze wpisu na listę doktorantów, a jedynie odmowa przyjęcia do szkoły doktorskiej następuje w drodze decyzji administracyjnej i przysługuje od niej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Analogiczną konstrukcję przewidziano w art. 72 ust. 2 i 3 p.s.w.n. w zakresie przyjęcia kandydatów na studia I i II stopnia oraz jednolite studia magisterskie, co pod względem ilościowym znacząco rozszerza skalę skutków, jakie może przynieść utrwalenie się w orzecznictwie poglądu wyrażonego przez WSA w Szczecinie oraz NSA³⁷.

Wyjątek od takiej prawnej formy przyjęcia kandydata na studia lub do szkoły doktorskiej uczyniono jedynie w stosunku do cudzoziemców, którzy zgodnie z art. 323 ust. 1 p.s.w.n. mogą podejmować i odbywać m.in. studia i kształcenie w szkołach doktorskich na podstawie umów międzynarodowych (na zasadach określonych w tych umowach), umów zawieranych z podmiotami zagranicznymi przez uczelnie (na zasadach określonych w tych umowach) oraz na podstawie decyzji ministra, decyzji dyrektora

³⁷ Z konstrukcji odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego, przewidzianej wcześniej w art. 207 p.s.w., w przepisach Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce zrezygnowano, zastępując ją każdorazowym (choć niezbyt konsekwentnym) wskazywaniem, że dany typ rozstrzygnięcia z zakresu spraw studenckich lub doktoranckich następuje w drodze decyzji administracyjnej, przy czym przy wskazaniach tych brakuje formuły odpowiedniego stosowania prawa, należy zatem przyjąć, że stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego następuje wprost.

Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej w odniesieniu do jej stypendystów, decyzji dyrektora Narodowego Centrum Nauki o przyznaniu środków finansowych na realizację badań podstawowych w formie projektu badawczego, stażu lub stypendium, zakwalifikowanych do finansowania w drodze konkursu, decyzji administracyjnej rektora, dyrektora instytutu Polskiej Akademii Nauk, dyrektora instytutu badawczego lub dyrektora instytutu międzynarodowego.

Rozwiązanie polegające na odejściu od prawnej formy decyzji administracyjnej na rzecz czynności materialno-technicznej, jaką jest wpis, należy ocenić krytycznie. Taka konstrukcja prawna właściwa jest raczej tym przypadkom, w których pozytywny charakter rozstrzygnięcia stanowi czynność o charakterze materialno-technicznym, sprowadzająca się np. do wpisu do rejestru, ewidencji, udostępnienia informacji, nie zaś władczemu i jednostronnemu rozstrzygnięciu organu o prawach lub obowiązkach jednostki³⁸. Podobnie krytycznie do tej regulacji odnoszą się inni przedstawiciele doktryny³⁹. Tworzenie takich konstrukcji zasadniczo wpisuje się w naganne zjawisko tzw. ucieczki od prawnej formy decyzji administracyjnej, która polega na omijaniu formy decyzji i wprowadzaniu zamiast niej niewładczych form działania w stopniu zbyt szerokim, tj. tam, gdzie istnieje sprawa administracyjna, którą należy załatwić za pomocą decyzji administracyjnej⁴⁰. Jakkolwiek nowy stan prawny przyczyni się zapewne do obniżenia kosztów prowadzenia rekrutacji i stopnia jej skomplikowania, odbędzie się to kosztem poziomu ochrony prawnej jednostki ubiegającej się o rozpoczęcie kształcenia. W doktrynie wskazywano na inne sposoby obniżenia kosztów, czaso- i pracochłonności akademickich postępowań administracyjnych⁴¹, z których jednak ustawodawca przy tworzeniu nowego prawa o szkolnictwie wyższym nie skorzystał.

W tym kontekście istotne jest, że na kanwie przytaczanych orzeczeń sądowoadministracyjnych z zawieszeniem (anulowaniem, odwołaniem) rekrutacji mogliśmy mieć do czynienia tylko wtedy, gdy nie została ona jeszcze zakończona. Jasność co do momentu zakończenia rekrutacji w oczywisty sposób wynikała zaś z rozstrzygania spraw w drodze decyzji administracyjnej. Skoro jednak w nowym stanie prawnym przewidziano, że w drodze decyzji administracyjnej następuje jedynie odmowa przyjęcia kandydata, natomiast przyjęcie następuje w drodze wpisu, rodzi to naturalne trudności w zakresie określenia momentu dokonania wpisu, a więc momentu kończącego rekrutację dla tych kandydatów, którzy zostaną przyjęci na studia albo do szkoły doktorskiej. Co więcej, terminy załatwiania spraw przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego nie stanowią już dziś granic, w których powinien się zmieścić organ prowadzący

³⁸ Ł. Kierznowski, *Szkoły doktorskie...*, s. 38.

³⁹ *Vide* H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op. cit.*, s. 332–333; *Akademickie prawo zatrudnienia...*, s. 340–341.

⁴⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 334.

⁴¹ *Vide* np. P. Dańczak, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawach studenckich i doktoranckich. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016, s. 311–312.

postępowanie, jeżeli chciałby skorzystać z możliwości zawieszenia postępowania. Tym samym jeżeli tylko w zasadach rekrutacji nie zostanie określony termin wpisu na listę doktorantów, organ zyskuje znacznie dłuższy czas, w którym istnieje możliwość zawieszenia postępowania. Rozciąga się on na cały okres trwania rekrutacji, właściwie aż do rozpoczęcia roku akademickiego (rozpoczęcia kształcenia).

Należy też zauważyć, że organ prowadzący postępowanie rekrutacyjne, jeżeli tylko takie zastrzeżenie nie będzie zawarte w zasadach rekrutacji, nie musi informować kandydata o dokonaniu wpisu, a więc o tym, że dany kandydat został przyjęty na studia albo do szkoły doktorskiej. Natomiast ogłoszenie listy rankingowej kandydatów z prawnego punktu widzenia jest tym samym, czym ogłoszenie takiej listy na studia doktoranckie w stanie prawnym obowiązującym w czasie orzekania przez WSA w Szczecinie — nie jest rozstrzygnięciem sprawy i ma charakter wyłącznie informacyjny, poglądowy, nie wpływa na pozycję prawną kandydatów. W obecnym stanie prawnym skutkuje to niepewnością kandydatów co do możliwości ubiegania się o przyjęcie do innych szkół doktorskich. Należy bowiem wziąć pod uwagę ograniczenie przewidziane w art. 200 ust. 7 p.s.w.n., zgodnie z którym jednocześnie można być doktorantem tylko w jednej szkole doktorskiej.

Ujawniają się zatem dwojakie skutki takiego stanu prawnego. Po pierwsze, organ przeprowadzający rekrutację może dowolnie określić moment, w którym dokona wpisu, a kandydatowi nie przysługują żadne środki prawne dyscyplinujące ten organ, z wyjątkiem praktycznie nieprzydatnej z punktu widzenia terminarza rekrutacji skargi na bezczynność organu prowadzącego rekrutację. Po drugie, kandydat na studia albo do szkoły doktorskiej nie ma gwarancji uzyskania informacji na temat tego, w którym momencie zostaje przyjęty do szkoły doktorskiej — zwiększa to po jego stronie niepewność prawną, a podmiotom prowadzącym kształcenie w tych formach daje możliwość instrumentalnego traktowania instytucji wpisu na listę studentów/doktorantów oraz zawieszenia (odwołania, anulowania) rekrutacji. Przykładowo na potrzeby doraźnego zoptymalizowania tzw. wskaźnika *student staff ratio* (tj. wpływającego na poziom finansowania uczelni stosunku liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich⁴²) można dokonywać wpisów w ostatniej chwili, a w przypadku kierunków studiów, których rentowność jest niepewna, wstrzymywać dokonanie wpisu aż do podjęcia ostatecznej decyzji, czy kształcenie na danym kierunku będzie prowadzone. Jeśli nie będzie, instytucja zawieszenia (odwołania, anulowania) rekrutacji — w kontekście wpisu, a nie decyzji administracyjnej jako formy przyjęcia kandydata — stanowi nadzwyczaj wygodne dla uczelni narzędzie.

Na marginesie powyższych rozważań należy zauważyć, że nieobowiązujący już przepis art. 196 ust. 2 zd. 2 p.s.w. przewidywał, iż senat uczelni określa warunki i tryb rekrutacji na studia doktoranckie oraz ich formy, zaś przepis art. 200 ust. 2 p.s.w.n. stanowi, że senat określa zasady tej rekrutacji. W związku z tą różnicą w brzmieniu analogicznych przepisów pojawia się pytanie, czy zmiana ta ma charakter normotwórczy, zwłaszcza że

⁴² Szerzej *vide* np. J. Lewicki, *Nowy algorytm podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich. Pierwsze skutki zmian i wstępne wnioski*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2018, nr 2(52).

w art. 70 p.s.w.n., dotyczącym rekrutacji na studia, przewidziano przecież, że uczelnia ustala warunki, tryb oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji oraz sposób jej przeprowadzenia. Różnica w ramach jednego aktu normatywnego (Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce) między „zasadami” rekrutacji do szkoły doktorskiej a „warunkami, trybem, terminem rozpoczęcia i zakończenia oraz sposobem przeprowadzenia” rekrutacji na studia, a także różnica między dwoma aktami prawnymi (Prawem o szkolnictwie wyższym i Prawem o szkolnictwie wyższym i nauce) w zakresie rekrutacji na studia doktoranckie i rekrutacji do szkoły doktorskiej⁴³ mogłaby z powodzeniem być przedmiotem odrębnego opracowania, zwłaszcza że sprawia wrażenie niezamierzonej niespójności legislacyjnej. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję jednak, że dopuszczalność zastrzeżenia możliwości zawieszenia rekrutacji na studia doktoranckie, zaaprobowana przez WSA w Szczecinie i NSA, nie dezaktualizuje się w związku z nową ustawową delegacją do określenia „zasad” rekrutacji przez senat uczelni.

VI. Zakończenie

Jak można sądzić, uczelnia, przewidując uprawnienie do zawieszenia rekrutacji w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”, ma na względzie potencjalne okoliczności o charakterze organizacyjnym, finansowym, strategicznym lub innym, które w danym przypadku mogą przemawiać za zaniechaniem kontynuowania rekrutacji na dany rok akademicki. Duża niestabilność prawa z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki dodatkowo powoduje, że często takie działania podmiotów uprawnionych do prowadzenia studiów i szkół doktorskich można uznać za zrozumiałe. Wydaje się jednak, że okoliczności te nie mogą prowadzić do przekreślenia zasad, jakie w demokratycznym państwie prawnym obowiązują w relacjach prawnych między jednostką a organami administrującymi.

Podstawowym wnioskiem płynącym z niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że zaaprobowana w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dopuszczalność zawieszania (a *de facto* anulowania, odwołania) rekrutacji w szkolnictwie wyższym — w takim kształcie, w jakim była ona przedmiotem analizowanych orzeczeń — jest niedopuszczalna, biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa. Stanowisko judykatury może doprowadzić do rozpowszechnienia tego typu zastrzeżeń w zasadach rekrutacji nie tylko do szkół doktorskich, ale też na studia I i II stopnia oraz jednolite studia magisterskie⁴⁴, zapewniając wprawdzie dalece posuniętą elastyczność działań uczelni i innych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, kosztem jednak pozycji prawnej kandydatów.

⁴³ W zakresie przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce *confer* także rażącą niespójność legislacyjną art. 70 ust. 1 z art. 358 ust. 1 pkt 7 oraz art. 200 ust. 2 z art. 358 ust. 2 pkt 1.

⁴⁴ *Confer* np. uchwała nr 33/2019 Senatu Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie z 16 lipca 2019 r., <<https://studia.asp.waw.pl/wp-content/uploads/sites/33/2019/07/uchwa%C5%82a-nr-33-2019-uchylenie-uchwa%C5%82y.pdf>>, dostęp 2 I 2020.

Co więcej, ustanowienie w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce nowej prawnej formy przyjęcia kandydata na studia i do szkoły doktorskiej w postaci czynności materialno-technicznej (już z samej swej natury niezapewniającej jednostce należytej ochrony prawnej) w połączeniu z dopuszczalnością zawieszania rekrutacji w dowolnym jej momencie może sprawić, że kandydaci, którzy zostaną zakwalifikowani do przyjęcia (ale którzy nie zostali jeszcze przyjęci) na dany kierunek studiów/do danej szkoły doktorskiej, aż do rozpoczęcia roku akademickiego nie będą pewni, czy rzeczywiście to kształcenie rozpoczną. To zaś uderzałoby w sposób rażący w edukacyjno-prawne ekspektatywy tych osób i z tego powodu nie powinno uzyskać akceptacji w orzecznictwie i doktrynie. Tak ukształtowaną procedurę rekrutacji trudno bowiem nazwać budzącą zaufanie w rozumieniu konstytucyjnym, by nie przywoływać w tym miejscu co najmniej kilku innych zasad konstytucyjnych, z którymi taka konstrukcja prawna nie wydaje się spójna.

Na marginesie głównego nurtu rozważań należy zauważyć, że problem zarysowany w niniejszym artykule uwydatnia też negatywne skutki braku w polskim porządku prawnym przepisów regulujących tryb postępowania organów dokonujących czynności materialno-technicznych. Coraz częstsze wykorzystywanie tej prawnej formy działania administracji przez ustawodawcę, nierzadko w sferach i w sposób dotykający bezpośrednio możliwości realizacji konstytucyjnych praw i wolności, potęguje negatywne skutki dla sytuacji prawnej jednostki w stosunkach prawnych niepoddanych reżimowi skodyfikowanych postępowań administracyjnych. Temu problemowi, jak się wydaje, warto poświęcić więcej uwagi.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

- Postanowienie TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt K 17/10.
Uchwała nr 33/2019 Senatu Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie z 16 lipca 2019 r., <<https://studia.asp.waw.pl/wp-content/uploads/sites/33/2019/07/uchwa%C5%82a-nr-33-2019-uchylenie-uchwa%C5%82y.pdf>>.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 30, poz. 168, ze zm.
Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 164, poz. 1365, ze zm.
Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. poz. 1668, ze zm.
Wyrok NSA z 18 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1538/08.
Wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2418/17.
Wyrok NSA z 23 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2445/17.
Wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99.
Wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04.
Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08.
Wyrok TK z 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 4/11.

Wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11.

Wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11.

Wyrok WSA w Szczecinie z 31 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 378/17.

Wyrok WSA w Szczecinie z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 354/17.

PIŚMIENNICTWO

- Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Banaszak B., *Aktywizm orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93).
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Czy gorsi kandydaci wypierają lepszych podczas rekrutacji na drugi i trzeci stopień studiów? Raport na podstawie wyników monitoringu niedozwolonych barier dostępu do studiów drugiego i trzeciego stopnia przeprowadzonego przez Fundację „Fundusz Pomocy Studentom”, red. R. Pawłowski, D. Rafalska, Fundusz Pomocy Studentom, Warszawa 2016.
- Dańczak P., Wyporska-Frankiewicz J., *Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawach studenckich i doktoranckich. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Instytut Rozwoju Szkolnictwa Wyższego, Lublin 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Jakubowski A., *Konsekwencje zasad państwa prawnego dla prawotwórstwa w sferze edukacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124).
- Kamiński M., *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kierznowski Ł., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Ol 1317/16) [dot. wykorzystania centylowego wyniku egzaminu maturalnego w procedurze rekrutacji na studia]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5(74).
- Kierznowski Ł., *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz 259–264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Difin, Warszawa 2018.
- Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Krzywoń A., *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Lewicki J., *Nowy algorytm podziału dotacji podstawowej dla uczelni akademickich. Pierwsze skutki zmian i wstępne wnioski*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2018, nr 2(52), <https://doi.org/10.14746/nisw.2018.2.6>.

- Morawski L., *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93).
- Pierzchała J., *Funkcja orzeczeń sądowoadministracyjnych wydawanych w sprawach z zakresu prawa oświatowego*, [w:] *Swoiste źródła prawa*, red. B. Dolnicki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, red. M. Pilich, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Prus Ł., *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2018.
- Syryt A., *Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych — zakres dopuszczalnej regulacji*, „Krytyka Prawa” 2018, t. 10, nr 2.
- Szot A., *Ramy prawne w procesie zmian w szkolnictwie wyższym*, [w:] *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*, cz. III: *Diagnoza szkolnictwa wyższego*, red. J. Górniak, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2015.
- Wilk B., Wojna M., *Czy uczelnia może w ostatniej chwili anulować nabór na studia doktoranckie?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13 II 2018, dodatek „Prawnik”.
- Wilk B., Wojna M., *Stracony rok*, „Forum Akademickie” 2018, nr 6.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.