

2026-07-06

PIOTR BRZozowski  
[REDACTED]

MINISTERSTWO NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO  
AE:PL-63656-52154-AGBGU-18

## Petycja w interesie publicznym

Dzień dobry,

w załączeniu petycja w interesie publicznym wraz z jej integralną częścią (opinią prawną).  
Petycję wraz z jej integralną częścią proszę niezwłocznie opublikować w BIP - wyrażam  
zgode na pełne upublicznienie moich danych osobowych.

Z szacunkiem,  
r.pr. Piotr Brzozowski

### Załączniki

1. petycjaminister.pdf (SHA3-512, 0ccf30b8e3414bba4e608b6d063d06f9aae109bdeed21e919bec9204573812c9f71f8b37ea40272e19f24b04c1a4fe3c7c7634a5e374009c0311e214f6bcf639)
2. opiniaprawnaMinkina.pdf (SHA3-512, d76db48174f4140e68d4d00b4fcddced071a5189941e72ed5378ed8f809983bb97e022697694224f992e17a64dc4fe500932ad28bf1a97160659476cbf41bc6a)

\_\_\_\_\_

**PAN MINISTER NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO**  
**DR INŻ. MARCIN KULASEK**

**PETYCJA W INTERESIE PUBLICZNYM**  
**W SPRAWIE UCHYLENIA – W TRYBIE NADZORU –**

UCHWAŁY NR 1/2026 Z DNIA 11 CZERWCA 2026 R. KOLEGIUM ELEKTORÓW UNIWERSYTETU  
W SIEDLCACH W PRZEDMIOCIE ODWOŁANIA PROF. MIROSLAWA MINKINY Z FUNKCJI REKTORA  
UNIWERSYTETU W SIEDLCACH

NA PODSTAWIE ART. 63 *AB INITIO* KONSTYTUCJI; ART. 2 UST. 1, UST. 2 PKT 1; UST. 3  
*MEDIA PARTE* USTAWY O PETYCJACH; ART. 4 UST. 3; ART. 8 UST. 1 TEJ USTAWY – SKŁADAM  
PETYCJĘ W INTERESIE PUBLICZNYM W CELU PODJĘCIA PRZEZ MINISTRA ROZSTRZYGNIĘCIA  
NADZORCZEGO.

W ZAŁĄCZONEJ DO PETYCJI OPINII PRAWNEJ (*PRO PUBLICO BONO*) – KTÓRA STANOWI  
INTEGRALNĄ CZĘŚĆ NINIEJSZEJ PETYCJI – WYKAZANO BEZWZGLĘDNĄ PRZESŁANKĘ  
PRAWNĄ, KTÓRA SKUTKOWAĆ MUSI ELIMINACJĄ TEJ UCHWAŁY Z OBROTU PRAWNEGO; JUŻ  
TYLKO ZE WZGLĘDU NA RAŻĄCE WADY PROCEDURALNE.

SKORO WYRAŻNY PRZEPIS USTAWY STANOWI, ŻE SKŁAD KOLEGIUM ELEKTORÓW NIE  
MOŻE BYĆ MNIEJSZY NIŻ 20% STUDENTÓW ORAZ DOKTORANTÓW, TO INKRYMINOWANA  
UCHWAŁA ZAWIERA RAŻĄCĄ – KWALIFIKOWANĄ WADĘ PRAWNĄ, NAKAZUJĄCĄ JEJ  
ELIMINACJĘ Z OBROTU PRAWNEGO. WYMAGA TEGO OCZYWIŚCIE ZASADA LEGALIZMU,  
ZNAJDUJĄCA ODZWIERCIELDENIE W ART. 2 KONSTYTUCJI. DLATEGO TEŻ NINIEJSZA PETYCJA  
JEST W PEŁNI ZASADNA I USPRAWIEDLIWONA

radca prawny

/-/ Piotr Brzozowski

ekspert prawa o szkolnictwie wyższym





KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH  
*Piotr Brzozowski*  
NAPRZEMIENIA CIVITAS ET IUS



PODPIS ZAUFANY  
PIOTR MARIAN  
BRZozowski  
02.07.2026 10:55:54 GMT+0200  
Dokument podpisany elektronicznie  
podpisem zaufanym

*www.brzozowskipiotr.pl ♦ ul. Jana Pawła 113, p. 30; 14-100 Ostróda; mobile: 500-216-284 ♦ kancelaria.civitas@interia.pl*

*gpptax.pl*

*financialolsztyn.pl*

*dnia 2 lipca 2026 r.*

## OPINIA PRAWNA

w sprawie odwołania prof. dra hab. Mirosława Minkiny  
z funkcji Rektora Uniwersytetu w Siedlcach

### I. Stan faktyczny

1. Prof. Mirosław Minkina został wybrany przez Uczelniane Kolegium Elektorów Uniwersytetu w Siedlcach w dniu 23 kwietnia 2024 r. na Rektora Uniwersytetu w Siedlcach (dalej: UwS) na kadencję 2024-2028.

(**dowód:** akt stwierdzający wybór Rektora UwS na kadencję 2024-2028)

2. Uniwersytet w Siedlcach jest publiczną uczelnią akademicką nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

(**dowody:** Wykaz uczelni publicznych nadzorowanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki - publiczne uczelnie akademickie; § 1 ust. 1 Statutu UwS, stanowiącego Załącznik do Uchwały Senatu Nr 74/2019 z dnia 8 maja 2019 r. z późn. zm.))

3. Dnia 7 maja 2025 r., po zapoznaniu się z doniesieniami medialnymi, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) polecił rzecznikowi dyscyplinarnemu wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie niewłaściwych zachowań Rektora M. Minkiny wobec niektórych pracowników uczelni. Ponie-

waż przygotowany raport nie odpowiadał Ministrowi, dnia 11 lipca 2025 r. polecił innemu rzecznikowi dyscyplinarnemu przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Postępowanie to nie jest dotąd zakończone.

(**dowód:** Szef MNiSW o sprawie rektora z Siedlec: rzecznik dyscyplinarny ma czas do 31 marca)

4. Pismem z dnia 19 marca 2026 r. (ozn. DSW-WPN.6015.61.2025) MNiSW zwrócił się do organów Uczelni o przedstawienie informacji w przedmiocie działań podjętych lub planowanych w związku z ujawnionymi zachowaniami przypisywanymi Rektorowi, wskazując jednocześnie na możliwość zastosowania środków nadzorczych *ad personam*.

(**dowód:** pismo MNiSW z dnia 19 marca 2026 r., ozn. DSW.WPN.6015. 61.2025)

5. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dnia 19 maja 2026 r.:

- a) wystąpił do Kolegium Elektorów UwS na podstawie art. 432 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1572 z późn. zm.; dalej: PSWN), z wnioskiem o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS (pismo ozn. DSW-WPN.6050.1. 2026.MD.1);
- b) zawiesił Prof. M. Minkinę na podstawie art. 432 ust. 3 PSWN w pełnieniu funkcji Rektora UwS do czasu rozpatrzenia przez Kolegium Elektorów Uniwersytetu w Siedlcach wniosku o odwołanie rektora, skierowanego przez MNiSW w dniu 19 maja 2026 r. (pismo ozn. DSW-WPN.6050.1.2026.MD.2).

W obszernym uzasadnieniu wniosku MNiSW o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS organ nadzoru wskazał, że jego działania „należy ocenić jako naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 2a i pkt 11 ustawy PSWN w związku z:

- art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.),
- art. 11<sup>1</sup> oraz art. 94 pkt 10 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.),

– art. 5 ust. 1 lit. a-c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.)”.

**(dowody:** pisma MNiSW z dnia 19 maja 2026 r. ozn. DSW-WPN.6050.1.2026.MD.1 i ozn. DSW-WPN.6050.1.2026.MD.2)

6. Prof. M. Minkina wniósł dnia 22 maja 2026 r. (za pośrednictwem MNiSW) skargę do WSA w Warszawie na decyzję MNiSW z 19 maja 2026 r. w przedmiocie zawieszenia w pełnieniu funkcji Rektora UwS, domagając się jej uchylenia oraz wstrzymania jej wykonania do czasu rozpatrzenia skargi przez WSA.

**(dowód:** skarga z dnia 22 maja 2026 r. na decyzję MNiSW z dnia 19 maja 2026 r., ozn. DSW-WPN.6050.1.2026.MD.2)

7. Komunikatem z dnia 2 czerwca 2026 r. Przewodnicząca Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS zwołała posiedzenie członków UKE w sprawie rozpatrzenia wniosku MNiSW o odwołanie prof. M. Minkiny z funkcji rektora UwS na dzień 11 czerwca 2026 r. Uczelniane Kolegium Elektorów UwS uchwałą nr 1/2026 z dnia 11 czerwca 2026 r., na podstawie art. 432 ust. 1, 2 i 7 PSWN – po rozpatrzeniu wniosku MNiSW z dnia 19 maja 2026 r. – odwołało Prof. M. Minkinę z funkcji Rektora UwS. W głosowaniu udział wzięło 111 członków Uczelnianego Kolegium Elektorów. Za odwołaniem głosowało 58 osób, przeciw było 46, a 7 osób wstrzymało się od głosu.

**(dowody:** komunikat Przewodniczącej UKE UwS z dnia 2 czerwca 2026 r., uchwała nr 1/2026 Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS, Kolegium elektorów Uniwersytetu w Siedlcach odwołało prof. Mirosława Minkinę z funkcji rektora )

## **II. Przedmiot opinii – zagadnienia prawne**

1. Czy MNiSW mógł wnioskować do Uczelnianego Kolegium Elektorów o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS, podnosząc nowe zarzuty (inne niż te, które są przedmiotem niezakończonego postępowania dyscyplinarnego)?
2. Czy spełnione zostały przesłanki do zawieszenia Prof. M. Minkiny przez MNiSW do czasu rozpatrzenia wniosku o jego odwołanie przez Uczelniane Kolegium Elektorów?
3. Czy rozstrzygnięcie MNiSW o zawieszeniu Rektora UwS podjęte na podstawie art. 432 ust. 3 PSWN jest decyzją administracyjną?
4. Czy uchwała nr 1/2026 Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS z dnia 11 czerwca 2026 r. w sprawie *odwołania prof. dr. hab. Mirosława Minkiny z funkcji Rektora Uniwersytetu w Siedlcach* została podjęta zgodnie z prawem?
5. Jakie środki prawne można uruchomić w celu wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały nr 1/2026 Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS z dnia 11 czerwca 2026 r. w sprawie *odwołania prof. dr. hab. Mirosława Minkiny z funkcji Rektora Uniwersytetu w Siedlcach*?

## **III. Opinia prawna**

1. **Czy MNiSW mógł wnioskować do Uczelnianego Kolegium Elektorów o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS, podnosząc nowe zarzuty (inne niż te, które są przedmiotem niezakończonego postępowania dyscyplinarnego)?**

Publiczne uczelnie akademickie należą do podmiotów podlegających **nadzorowi ministra** właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, co określają m.in. przepisy działu XIII ustawy PSWN, obejmującego art. 426–432 i zatytułowanego „Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki”. Już z art. 426 ust. 1 pkt 1 PSWN wynika **zakres nadzoru nad uczelniami**, który obejmuje „**zgodność działania z przepisami prawa** oraz prawidłowość wydatkowania środków publicznych”. Zwrócić należy również uwagę na art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275 z późn. zm.), w myśl którego: „Dział szkolnictwo wyższe i nauka obejmuje sprawy szkolnictwa wyższego i nauki, w tym **sprawy nadzoru nad szkołami wyższymi** i ich finansowania, a także sprawy działalności naukowej”.

Pamiętać należy, że szkolnictwo wyższe jest jednym z istotnych elementów ustrojowych współczesnego państwa, a jego pozycję potwierdza regulacja konstytucyjna: „Zapewnia się **autonomię szkół wyższych** na zasadach określonych w ustawie” (art. 70 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Do tej kwestii nawiązuje także norma art. 9 ust. 2 PSWN: „**Uczelnia jest autonomiczna** na zasadach określonych w ustawie”. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z jednej strony granicę autonomii uczelni kształtują normy prawa powszechnie obowiązującego (np. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1579/14, LEX nr 1511960), a z drugiej strony – założenie istnienia autonomii na poziomie konstytucyjnym implikuje kierowany do ustawodawcy zakaz naruszania jej istoty, w związku z czym prawodawca pozostaje ograniczony minimalną i maksymalną treścią wspomnianej zasady (zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014, s. 52).

Jednym z aspektów autonomii uczelni są **kwestie organizacyjne**. Jak dostrzega się w doktrynie: „Szkola wyższa posiada **swobodę kreowania swoich władz**, sprowadzającą się do **wyboru osób piastujących funkcje w organach uczelni** oraz możliwości kreowania niektórych organów, innych niż przewidziane

przez ustawę – zob. art. 17 ust. 2 PrSzkolWyżN. Jako przykład autonomii organizacyjnej można wskazać art. 432 PrSzkolWyżN, zgodnie z którym to przepisem **minister nie może odwołać rektora uczelni z powodu każdego naruszenia prawa**. O ile minister posiada taką kompetencję w razie rażącego lub uporczywego naruszenia prawa przez rektora (ust. 5), o tyle w razie naruszenia »zwykłego« minister może jedynie wnioskować o odwołanie rektora (ust. 1). Uczelni pozostawiono także kreację ustroju wewnętrznego, sprowadzającą się do określania sposobów powoływania i odwoływania organów uczelni, zasad i trybu ich funkcjonowania, funkcji kierowniczych w uczelni (...)» (P. Iżycki, Komentarz do art. 9, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 48, Nb 2).

Pozycję rektora uczelni publicznej określają zarówno przepisy PSWN, jak i normy statutu danej uczelni. Rektor jest jednym z organów uczelni (art. 17 ust. 1 pkt 1 PSWN), który jest wybierany przez kolegium elektorów (art. 24 ust. 2 pkt 1 PSWN), przy czym wybór ten ma się odbywać bezwzględną większością głosów (art. 24 ust. 3 PSWN). Statut UwS nieznacznie doszczegóławia te kwestie w § 36, przy czym w ust. 5 odsyła do Ordynacji wyborczej, stanowiącej Załącznik nr 5 do Statutu. W Ordynacji wyborczej wyborom rektora UwS poświęcono rozdział 4 („Wybór rektora”), obejmujący §§ 28-33. Natomiast kwestii odwołania rektora dotyczą jedynie przepisy §§ 39-40, zamieszczone w rozdziale 6 („Pozbawienie mandatu członka senatu lub odwołanie z funkcji rektora”).

Funkcja rektora jest **kadencyjna** i obejmuje co do zasady czteroletnią kadencję (art. 26 ust. 1 PSWN). W art. 27 ust. 1 i 2 PSWN ustawodawca określił podstawowe zasady odwoływania rektora uczelni publicznej przed końcem kadencji:

*„1. Rektor uczelni publicznej może być odwołany przez kolegium elektorów większością co najmniej 3/4 głosów w obecności co najmniej 2/3 jego statutowego składu.*

2. Wniosek o odwołanie rektora uczelni publicznej może być zgłoszony przez senat większością co najmniej 1/2 głosów statutowego składu albo przez radę uczelni”.

Normy te wskazują, iż: 1) jedynymi organami uprawnionymi do wnioskowania o odwołanie rektora są senat albo rada uczelni; 2) wniosek senatu musi być zgłoszony większością co najmniej 1/2 głosów statutowego jego składu, natomiast dla wniosku pochodzącego od rady uczelni nie przewidziano żadnych wymagań, co oznacza, że wniosek taki może zostać przyjęty przez radę na ogólnych zasadach (jak dla każdej innej uchwały), a więc zwykłą większością głosów; 3) organem uprawnionym do rozstrzygnięcia w głosowaniu wniosku o odwołanie rektora jest kolegium elektorów; 4) odwołanie następuje większością kwalifikowaną (co najmniej 3/4), przy *quorum* wynoszącym co najmniej 2/3 statutowego składu kolegium.

Ponadto w art. 432 PSWN przewidziano szczególne uprawnienia nadzorcze ministra o charakterze personalnym w postaci **dodatkowych trybów odwołania rektora** uczelni publicznej:

- 1) **przez kolegium elektorów na wniosek ministra** – w sytuacji naruszenia prawa przez rektora (ust. 1-3 i 7);
- 2) **przez ministra po zasięgnięciu opinii RGNiSW oraz właściwej konferencji rektorów**, o której mowa w art. 329 ust. 1 pkt 2-4 – w sytuacji, gdy rektor „rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa” (ust. 5);
- 3) **przez ministra** – w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez **pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej** (ust. 5a).

Nie ulega wątpliwości, że norma art. 432 ust. 1-2 stanowi w istocie **lex specialis** w stosunku do art. 27 ust. 1-2 PSWN, gdyż z art. 432 PSWN wynika, iż:

„1. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez rektora przepisów prawa, minister może wystąpić do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru rektora, albo go powołał z wnioskiem o odwołanie rektora.

2. Wniosek o odwołanie rektora jest rozpatrywany w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

(...)

7. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 6, uchwałę podejmuje się *bezwzględną większością głosów*”.

Wobec powyższego należy dostrzec, że **art. 432 ust. 1-2 i 7 PSWN** jest ewidentnie **normą specjalną** i powoduje **wyłączenie norm z art. 27 ust. 1-2 PSWN**, bowiem: 1) ustanawia **inny podmiot** uprawniony do zgłoszenia wniosku o odwołanie rektora przez kolegium elektorów (oprócz senatu i rady uczelni) w postaci **ministra**; 2) wprowadza 30-dniowy **termin** na rozpatrzenie tego wniosku; 3) wprowadza wymóg uzyskania przez uchwałę odwołującą rektora jedynie **bezwzględnej większości głosów** – w miejsce kwalifikowanej (3/4) i nie odnosi się do podwyższonego *quorum* (2/3 statutowego składu), co oznacza, iż ustawa wymaga jedynie **zwykłego quorum**, a ewentualne odmienności w tym zakresie mogą wynikać ze statutu uczelni.

Analizując w dalszym ciągu przesłanki uprawniające ministra do wystąpienia do kolegium elektorów z wnioskiem o odwołanie rektora dostrzec wypada, że zostały one nadzwyczaj lakonicznie sformułowane przez ustawodawcę i ograniczają się do „**stwierdzenia naruszenia przez rektora przepisów prawa**” (art. 432 ust. 1 PSWN). W doktrynie odniesiono się do tak sformułowanej hipotezy normy prawnej nadzwyczaj **krytycznie**.

Zdaniem P. Iżyckiego: „Zgodnie z wykładnią językową, jedynym warunkiem zastosowania omawianego trybu jest naruszenie przez rektora przepisów prawa. Tak szerokie sformułowanie podstaw zastosowania przepisu prowadzi do **błédnego wniosku**, że podstawą odwołania rektora mogłoby być **każde w zasadzie naruszenie prawa**, nawet niezwiązane z pełnioną funkcją. Kierując się wykładnią celowościową, przyjąć trzeba, że warunkiem zastosowania przepisu jest nie każde naruszenie prawa, lecz tylko **naruszenie prawa pozostające w związku z pełnieniem funkcji rektora**. W ujęciu przedmiotowym podstawą wniosku może być każde naruszenie prawa związane z pełnioną funkcją, w tym popełnienie czynu zabronionego (przestępstwa lub wykroczenia), jak i naruszenie przepisów prawa administracyjnego” (P. Iżycki, Komentarz do art. 432, [w:] A. Jakubowski

(red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1229, Nb 1).

Z kolei T. Jędrzejewski zauważa: „W związku z brakiem rozróżnienia przez prawodawcę przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania uczelni i tym samym podstawę podejmowanych przez rektora działań, należy przyjąć, iż naruszenie prawa w rozumieniu komentowanego przepisu oznacza zarówno **naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak i przepisów wewnętrznych danej uczelni**, w tym w szczególności jej statutu, ale także innych aktów, jak na przykład regulaminu pracy czy regulaminu wynagradzania. Należy w tym miejscu podkreślić, że naruszenie przez rektora prawa jest **jedyną przyczyną** wniosku o odwołanie rektora. Zaznaczyć także wypada, że naruszenie prawa będące podstawą wniosku o odwołanie rektora **powinno mieć związek z kompetencjami rektora i występować w czasie pełnienia tej funkcji**” (T. Jędrzejewski, Komentarz do art. 432, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019, s. 1195, Nb 3).

Pogląd ten jest oparty na komentarzu do uchylonej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183), która zawierała regulację bardzo podobną do art. 432 PSWN w postaci art. 38 ust. 1 zd. 1: „*Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może wystąpić do senatu uczelni z wnioskiem o odwołanie rektora w przypadku stwierdzenia naruszenia przez rektora przepisów prawa lub statutu*”. Zdaniem P. Orzeszko: „**Stwierdzone naruszenie prawa powinno co do zasady mieć związek z wykonywanymi kompetencjami oraz mieć miejsce w czasie pełnienia funkcji**” (P. Orzeszko, Komentarz do art. 38, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013, s. 93, Nb 3).

H. Izdebski i J.M. Zieliński, omawiając znowelizowane od 1 października 2014 r. przez art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1198 z późn. zm.) brzmienie tej normy, stwierdzili: „Artykuł 38 zawiera przepisy precyzujące uprawnienia ministra nadzorującego uczelnię do wystąpienia z wnioskiem o

odwołanie rektora uczelni publicznej lub niepublicznej w przypadku stwierdzenia »naruszenia przez rektora przepisów prawa lub statutu« (a więc każdego naruszenia, a nie tylko istotnego, a do tego co najmniej dwukrotnego) – tak po nowelizacji 2014; nie, jak to było dotychczas, »istotnych naruszeń przez rektora przepisów prawa lub statutu«” (H. Izdebski, J. M. Zieliński, Komentarz do art. 38, [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, s. 153, Nb 1).

Przenosząc te rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy wypada dostrzec, że MNiSW w swoim wystąpieniu do Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS stwierdził, iż: „(...) organ nadzoru dostrzega podnoszone przez organy Uczelni argumenty odnoszące się do **braku jednoznacznych ustaleń właściwych organów**, konieczności respektowania zasady domniemania niewinności oraz potrzeby zachowania obiektywizmu, bezstronności i rzetelności ocen. Argumenty te zasługują na uwagę, jednakże **nie mogą być uznane za wystarczające do całkowitego powstrzymania się przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako organu nadzoru od podejmowania działań mających na celu ochronę dobra uczelni i wspólnoty akademickiej**.

Należy podkreślić, że **ocena zdolności do dalszego sprawowania funkcji rektora** nie ma charakteru rozstrzygnięcia represyjnego ani sankcyjnego w rozumieniu prawa karnego lub dyscyplinarnego. Przedmiotem oceny pozostaje bowiem nie kwestia przypisania winy, lecz **zdolność do dalszego wykonywania funkcji** wymagającej najwyższego poziomu społecznego zaufania i autorytetu. **Standard ten ma charakter szerszy niż odpowiedzialność prawna sensu stricto** i obejmuje również ocenę wpływu określonych okoliczności na dobro instytucji publicznej oraz możliwość skutecznego wykonywania funkcji reprezentanta i osoby zarządzającej instytucją” (s. 2 pisma MNiSW).

Zarzuty sformułowane przez MNiSW we wniosku do Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS pod adresem Prof. M. Minkiny, dotyczą **rzekomego naruszenia zadań rektora**, a zaliczono do nich: „*zapewnianie w uczelni poszanowania wolności słowa, nauczania, badań naukowych, ogłaszania ich wyników, a*

także debaty akademickiej organizowanej przez członków wspólnoty uczelni z zachowaniem zasad pluralizmu światopoglądowego i przepisów porządkowych uczelni” (**art. 23 ust. 2 pkt 2a PSWN**) i „zapewnianie wykonywania przepisów obowiązujących w uczelni” (**art. 23 ust. 2 pkt 11 PSWN**).

Jako **związkowe** powołano następujące normy:

- **art. 23** ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.; dalej: **k.c.**): „Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”;
- **art. 11<sup>1</sup>** oraz **art. 94 pkt 10** ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.; dalej: **k.p.**): „Pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika” oraz „Pracodawca jest obowiązany w szczególności: (...) wpływać na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego”;
- **art. 5 ust. 1 lit. a-c** Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.; dalej: **rozporządzenie RODO**): „Dane osobowe muszą być:
  - a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość");
  - b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu");

c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych").

Wypada zauważyć, że kwestia **ochrony dóbr osobistych osób fizycznych** pozostaje pod kontrolą **sądów powszechnych**, a nie organów administracji publicznej. Jedynie **osoba poszkodowana** domniemanym naruszeniem jest uprawniona do **wytoczenia powództwa o ochronę dóbr osobistych**. Zasadność powództwa służącego dochodzeniu ochrony dóbr osobistych uzależniona jest od spełnienia przesłanek statutowanych przepisem art. 24 § 1 k.c., przy czym w pierwszej kolejności wymagane jest ustalenie okoliczności naruszenia konkretnego dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. oraz sprawstwa pozwanego. Dopiero w razie pozytywnego przesądzenia tych kwestii sąd orzekający poddaje rozważce, czy zachowanie pozwanego nosiło cechy bezprawności, a także czy doprowadziło do szkody, pozostając z nią w adekwatnym związku przyczynowym. **Ciężar wykazania, że dobro osobiste zostało naruszone bądź zagrożone spoczywa wówczas na osobie, która poszukuje ochrony prawnej** (wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt I ACa 800/21, LEX nr 3425615).

**Dobra osobiste pracownika podlegają ochronie na zasadach przewidzianych w Kodeksie cywilnym.** Katalog cywilnoprawnych środków ochrony dóbr osobistych pracownika obejmuje następujące roszczenia:

- 1) o ustalenie (art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2026, poz. 468 z późn. zm.: *„Powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny”*),
- 2) o zaniechanie – por. art. 24 § 1 zd. 1 k.c.: *„Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne”*,
- 3) o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia, w szczególności o złożenie oświadczenia o odpowiedniej treści i w odpowied-

niej formie – por. art. 24 § 1 zd. 2 k.c.: „W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie”,

- 4) o naprawienie szkody majątkowej na zasadach ogólnych,
- 5) o zadośćuczynienie pieniężne lub o zapłatę odpowiedniej kwoty na cel społeczny – por. art. 24 § 1 zd. 3 k.c.: *Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego albo zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny*”.

Zob. szerzej: M. Szablowska, *Kontraktowa i deliktowa odpowiedzialność pracodawcy za naruszenie dóbr osobistych pracownika* („Przegląd Sądowy” 2012, nr 1, s. 47).

Odpowiedzialność pracodawcy za **naruszenie obowiązku szanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika (art. 11<sup>1</sup> k.p.)** nie została uregulowana w sposób wyczerpujący w przepisach prawa pracy. Reguły odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy wobec pracownika, którego dobra osobiste zostały naruszone wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku z art. 11<sup>1</sup> k.p., są ustalane na podstawie art. 300 k.p. przez **odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego o skutkach niewykonania zobowiązania**, a w szczególności art. 471 i 474 k.c. (tamże, s. 50-51).

Dotychczas nie są znane przypadki, by pracownicy UwS, których dobra osobiste zostały rzekomo naruszone przez zachowanie Prof. M. Minkiny, poszukiwali ochrony prawnej na drodze **powództwa o ochronę dóbr osobistych przed sądem**. Sam **MNiSW nie ma interesu prawnego**, by żądać ustalenia przez sąd, iż doszło do naruszenia cudzych dóbr osobistych, *ergo nie może wytoczyć powództwa* w tej sprawie. Skoro nie wniesiono w tej sprawie żadnego powództwa, to nie mogło też zapaść orzeczenie, które rozstrzygnęłoby tę kwestię. Tylko **prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie dóbr osobistych pracownika** przez prof. M. Minkinę (w czasie wykonywania obowiązków służbowych) stanowić by mogło podstawę do powołania się przez MNiSW w piśmie do Uczel-

nianego Kolegium Elektorów UwS, że doszło do naruszenia art. 23 k.c., tudzież art. 11<sup>1</sup> i art. 94 pkt 10 k.p. i na tej podstawie **wnioskować o odwołanie M. Minkiny z funkcji Rektora UwS**. Minister nawet nie próbował uprawdopodobnić, że takie postępowania się toczyły (np. podając sygnaturę akt sądowych).

Z kolei **organem uprawnionym** do orzekania w sprawach związanych z **przestrzeganiem rozporządzenia RODO** jest **Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych** (por. art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.), nie zaś Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Nie wiadomo na jakiej podstawie, nie mając stosownego **ostatecznego orzeczenia uprawnionego organu**, MNiSW kategorycznie stwierdza, że w UwS doszło do rzekomego naruszenia przepisów odnoszących się do ochrony danych osobowych. W Uczelni nie prowadzono postępowania odnoszącego się do kwestii ochrony danych, zaś **MNiSW nie jest uprawniony do orzekania – w trybie pozaprocesowym – o rzekomych naruszeniach prawa w postaci rozporządzenia RODO**.

**Ustalenia i orzeczenia właściwych organów**, takich jak: sądy powszechne, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, czy też komisje dyscyplinarne (przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz przy MNiSW), **zostały zastąpione przez organ nadzoru ocenami własnymi, dokonanymi bez podstawy prawnej, w trybie pozaprocesowym** i bez wystuchania osoby, której działalność ocenił Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Stało się tak w oparciu o przypisanie sobie przez MNiSW kompetencji do oceny „zdolności do dalszego wykonywania funkcji wymagającej najwyższego poziomu społecznego zaufania i autorytetu” oraz „funkcji reprezentanta i osoby zarządzającej instytucją” przez Prof. M. Minkinę, choć **ustawa – realizując konstytucyjną zasadę autonomii uczelni – nie wyposaża organu nadzoru w tak daleko idące uprawnienia**.

Jeśli w ogóle uznać za dopuszczalne stawianie w trybie nadzoru – jako naruszenia prawa, o którym mowa w art. 432 ust. 1 PSWN – zarzutu naruszenia **art. 23 k.c., art. 11<sup>1</sup> i art. 94 pkt 10 k.p.**, w postaci naruszenia dóbr osobistych pracownika, to rozważać można taką możliwość wyłącznie wówczas, gdyby organ

nadzoru dysponował **orzeczeniem sądowym** stwierdzającym takie naruszenie. Analogicznie w kwestii naruszenia **art. 5 ust. 1 lit. a-c** rozporządzenia RODO – zarzut taki mógłby zostać postawiony wówczas, gdyby MNiSW dysponował **decyzją Prezesa UODO**, która stwierdza takie naruszenie i to w kontekście wykonywania funkcji przez Rektora UwS. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie tylko nie dysponuje takimi orzeczeniami, lecz **uważa, że nie jest to konieczne**, bowiem dokonuje oceny „zdolności do dalszego wykonywania funkcji”, a to nie wymaga zachowania ze strony organu nadzoru należytego standardu, gdyż **„ocena zdolności do dalszego sprawowania funkcji rektora nie ma charakteru rozstrzygnięcia represyjnego ani sankcyjnego w rozumieniu prawa karnego lub dyscyplinarnego”** (sic!). Zatem z jednej strony Minister ma świadomość, że istnieją **sformalizowane procedury**, w których stawiane Prof. M. Minkinie **zarzuty mogłyby zostać obiektywnie zweryfikowane**, jednakże skorzystanie z nich jest niewygodne z przyczyn politycznych, gdyż MNiSW jest naciskany m.in. przez media i polityków do podjęcia zdecydowanych działań.

Tymczasem w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, iż: „Kryterium nadzoru weryfikacyjnego jest **wyłącznie zgodność z prawem działania podmiotu (organu) nadzorowanego**. Zatem nadzór służy utrzymaniu działalności podmiotu nadzorowanego w granicach prawnie określonych (dozwolonych). W nadzorze weryfikacyjnym brak jest kryteriów celowościowych. **W założeniu nie może on więc mieć charakteru politycznego**. Gdyby tak było, nadzorowany powinien mieć możliwość wstąpienia na drogę sądową, umożliwiającą eliminację z obrotu prawnego środka nadzoru użytego »politycznie«” (M. Miemiec, *Nadzór nad uczelniami publicznymi*, [w:] J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 185).

Przypadek Prof. M. Minkiny to właśnie **przykład środka nadzoru użytego „politycznie” – wbrew prawu**. Po cóż więc ustawodawca przewidział środki dyscyplinarne, orzekane w postępowaniach dyscyplinarnych, takie jak np. pozbawienie prawa do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelniach (art. 276 ust. 1

pkt 5 PSWN), skoro wszystko to może „ominąć” organ nadzoru i bez żadnych formalności autorytatywnie orzec, że doszło do określonych naruszeń prawa?

W związku z tym stwierdzić przyjdzie, że wprowadzie **MNiSW mógł wnioskować do Uczelnianego Kolegium Elektorów o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS**, podnosząc nowe zarzuty (inne niż te, które są przedmiotem niezakończzonego postępowania dyscyplinarnego), lecz **jedynie posiadając odpowiednie i adekwatne do stawianych zarzutów orzeczenia sądowe lub administracyjne, potwierdzające zarzucane naruszenia prawa**. Brak po stronie MNiSW stosownych dowodów (orzeczeń) może być oceniany jako **pomówienie** prof. M. Minkiny o popełnienie określonych naruszeń prawa, których to **naruszeń nie dowiedziono urzędowo w sposób procesowy**.

## **2. Czy spełnione zostały przesłanki do zawieszenia Prof. M. Minkiny przez MNiSW do czasu rozpatrzenia wniosku o jego odwołanie przez Uczelniane Kolegium Elektorów?**

Podstawą do zawieszenia Prof. M. Minkiny przez MNiSW w pełnieniu funkcji Rektora UwS „do czasu rozpatrzenia przez Kolegium Elektorów Uniwersytetu w Siedlcach wniosku o odwołanie rektora, skierowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dniu 19 maja 2026 r.” było pismo MNiSW z tego samego dnia (bez tytułu – nazwane w treści „rozstrzygnięciem” i „aktem”), ozn. DSW-WPN.6050.1.2026.MD.2. Powołaną w nim podstawę prawną stanowił art. 432 ust. 3 PSWN w brzmieniu: *„Do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora minister może zawiesić go w pełnieniu funkcji”*.

W uzasadnieniu wskazano, że „w toku prowadzonych analiz” (s. 1) stwierdzono naruszenie przez Rektora UwS przepisów prawa, w postaci **art. 23 ust. 2 pkt 2a i pkt 11 PSWN** w związku z **art. 23 k.c.**, **art. 11<sup>1</sup>** oraz **art. 94 pkt 10 k.p.**, a także **art. 5 ust. 1 lit. a-c rozporządzenia RODO**. Podniesiono, iż **minister może zawiesić rektora w pełnieniu funkcji**. „Uprawnienie to wynika wprost z art. 432 ust. 3 PSWN i ma **charakter fakultatywny** – jego zastosowanie jest **uzależnione**

od oceny Ministra co do potrzeby ochrony prawidłowego funkcjonowania uczelni w toku działań zainicjowanych przez Ministra w przedmiocie odwołania, skierowanych do kolegium elektorów, które dokonało wyboru rektora” (s. 2).

Uzasadnienie rozstrzygnięcia o zawieszeniu Prof. M. Minkiny, podjętego przez MNiSW, zamieszczone na s. 2 aktu z dnia 19 maja 2026 r. jest następujące: „Dalsze pełnienie funkcji Rektora przez Pana prof. dra hab. Mirosława Minkinę, wobec którego **stwierdzono naruszenie przepisów prawa** i złożono wniosek o odwołanie, stwarza ryzyko dla prawidłowego funkcjonowania Uczelni oraz negatywnie wpływa na jej wizerunek i prestiż. Zatem **zastosowanie środka nadzorczego w postaci zawieszenia jest proporcjonalne do wagi stwierdzonych naruszeń i niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku procedury odwoławczej**”.

W przypadku Prof. M. Minkiny **organ nie dysponował żadnym prawomocnym orzeczeniem** (np. wyrokiem potwierdzającym, że doszło do naruszenia przez Rektora dóbr osobistych innego pracownika UwS), ani nawet **aktem oskarżenia** skierowanym do sądu przez oskarżyciela publicznego, zatem **nie było pewności (ani wysokiego prawdopodobieństwa), że doszło do naruszenia prawa, ergo nie zachodziła potrzeba zawieszenia Prof. M. Minkiny w czynnościach**.

Ponadto podkreślono, że: „**Należy odróżnić niniejsze rozstrzygnięcie od zawieszenia z mocy prawa**, o którym mowa w art. 432 ust. 4 PSWN. Rektor zostaje zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy prawa w przypadku, gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe. **Niniejsze rozstrzygnięcie opiera się na odrębnej podstawie prawnej – art. 432 ust. 3 PSWN** – i stanowi środek nadzorczy stosowany przez Ministra w związku ze złożonym wnioskiem o odwołanie” (s. 2).

Nie negując przedstawionej przez MNiSW wykładni art. 432 ust. 3 PSWN, warto przeanalizować przywołany art. 432 ust. 4 PSWN, dotyczący zawieszenia rektora z mocy prawa: „*Rektor zostaje zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy*

*prawa, w przypadku gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe. Przepis art. 24 ust. 8 stosuje się odpowiednio*". Norma ta jest nieprecyzyjna, gdyż wątpliwości wykładnicze koncentrują się wokół kwestii, **czy zawieszenie z mocy prawa w pełnieniu funkcji rektora w przypadku, gdy „toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe”, następuje z momentem przekształcenia się postępowania przygotowawczego z fazy *in rem* w fazę *in personam*, czy dopiero z momentem wniesienia przez oskarżyciela publicznego aktu oskarżenia do sądu.**

Problem ten został podjęty przez autorów – specjalistów z zakresu procedury karnej, którzy przeprowadzili analizę wskazanej normy, opartą kolejno na wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej (Ł. Duśko, M. Szurman, „*Postępowanie karne z oskarżenia publicznego jako przesłanka zawieszenia rektora w pełnionej funkcji (art. 432 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce)*”, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 24: 2020, z. 1, s. 131-146). Wątpliwości wzbudza użyte w omawianej normie sformułowanie „postępowanie karne z oskarżenia publicznego”. Autorzy zastanawiają się m.in. nad celem tej normy i dochodzą do wniosku, że **nie chodzi o zabezpieczenie właściwego toku postępowania karnego**, o czym świadczy „niezwykle szeroko określony katalog przestępstw, w wypadku których znajduje zastosowanie wskazana regulacja. Uwzględnienie wszystkich umyślnych przestępstw i przestępstw skarbowych nieograniczonych jedynie do przestępstw popełnionych w związku z wykonywaną funkcją powoduje, że może dojść do sytuacji, w której przepis ten znajdzie zastosowanie, a dotyczyć będzie zachowania rektora zupełnie niezwiązanego z jego działalnością zawodową czy publiczną (np. rektor dopuszczający się przestępstwa niealimentacji – art. 209 k.k., bądź też wznoszący obiekt budowlany na terenie objętym ochroną przyrodniczą – art. 188 k.k.). W takim wypadku nie może być mowy o zabezpieczeniu toku postępowania, a to z tego względu, że samo pełnie-

nie funkcji rektora nie umożliwiła wpływania na tok procesu przez m.in. ukrywanie dokumentów dotyczących tych przestępstw” (tamże, s. 139).

Autorzy dochodzą do wniosku, że funkcja zabezpieczająca art. 432 ust. 4 PSWN, związanego z obligatoryjnym zawieszeniem rektora w przypadku, gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe związana jest „z **funkcją estymacyjną** dotyczącą ochrony dobrego imienia uczelni wyższej, jak i całego systemu szkolnictwa wyższego” (tamże, s. 140). Zdaniem Ł. Duśko i M. Szurmana: „Funkcja estymacyjna wskazanego przepisu rozumiana powinna być jako **chroniąca dobre imię i zaufanie do konkretnej uczelni wyższej, jak i całego systemu szkolnictwa**. Jej celem jest **zapewnienie realizacji zadań rektora przez osobę o nieposzlakowanej opinii**. Ze względu na wagę szkolnictwa wyższego – jego znaczenie nie tylko w perspektywie dobra publicznego, jakim jest edukacja, a już szczególnie studia wyższe – **konieczne jest uniemożliwienie sprawowania funkcji jednostkom zarządzającym i reprezentującym daną uczelnię wyższą w sytuacji, w której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że dopuścili się one przestępstwa**. Relację tę można zaobserwować w szczególności w wypadku uczelni publicznych, których działalność bezpośrednio związana jest z interesem publicznym. (...) Po uwzględnieniu znaczenia uczelni wyższych w perspektywie interesu publicznego oraz zaufania do państwa i jego instytucji, staje się w pełni zrozumiałe, dlaczego ustawodawca zdecydował o obligatoryjnym zawieszeniu rektora w pełnionej funkcji w wypadku toczącego się wobec niego postępowania karnego z oskarżenia publicznego. Trudno bowiem mówić o zaufaniu do instytucji, jeśli na jej czele stoi osoba, wobec której zachodzą poważne wątpliwości, czy nie popełniła ona umyślnego przestępstwa, wyrażone przez powołane do tego organy ścigania, które zdecydowały o złożeniu do sądu aktu oskarżenia. Jednocześnie normodawca, mając na względzie wagę i naganność moralną podejmowanych umyślnie naruszeń prawa, zakres zastosowania tego przepisu ograniczył jedynie do tej kategorii przestępstw. Konsekwentne jest przy tym wskazanie w art. 24 w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 3) Ustawy [PSWN]

statuującym wymogi, które musi spełniać rektor, że nie może być on osobą skazaną prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Tym samym ustawodawca podkreślił, że szczególnie istotne jest nie samo popełnienie przestępstwa, ale naruszone standardy moralne (wynikające z przestępstwa umyślnego), które w przypadku rektora uczelni, ze względu na rolę pełnioną przez instytucję, na której czele stoi, powinny cechować się wysokim, nieskazitelnym poziomem” (tamże, s. 140-141).

Dalej autorzy podnoszą, iż „(...) art. 432 ust. 4 Ustawy stanowi ograniczenie zasady domniemania niewinności i z tego względu przepis ten musi być interpretowany ściśle oraz zawężająco. Przy procesie wykładni art. 432 ust. 4 Ustawy zachodzi zatem konieczność odpowiedniego wyważania i ochrony w ramach toczącego się postępowania karnego – w największym możliwym zakresie – wszystkich konstytucyjnych gwarancji, co wymaga poszanowania potrzeby ochrony dobrego imienia instytucji publicznej, jaką jest uczelnia wyższa, oraz praw rektora wynikających m.in. z zasady domniemania niewinności. (...) Dopiero z momentem wniesienia do sądu aktu oskarżenia przez oskarżyciela publicznego, kiedy prawdopodobieństwo popełnienia przez rektora zarzucanego mu czynu jest wystarczająco wysokie, zasadne jest ograniczenie praw rektora w celu ochrony dóbr prawnych uczelni” (tamże, s. 142).

W konkluzji autorzy stwierdzają: „Odpowiednie wyważanie konkurujących ze sobą dóbr prawnych, tj. prawa do ochrony dobrego imienia uczelni oraz zasady domniemania niewinności, zmusza do uznania, że z punktu widzenia racjonalnie skonstruowanego systemu prawnego nie do zaakceptowania jest przyjęcie takiej wykładni regulacji art. 432 ust. 4 Ustawy, która prowadziłaby do uznania, że rektor już z momentem przedstawienia mu zarzutów w postępowaniu przygotowawczym zostałby z mocy prawa zawieszony w pełnionej funkcji. Wprowadzenie tak daleko idących ograniczeń w sferze praw i wolności jednostki, w momencie braku prawomocnego wyroku skazującego, prowadziłoby do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wyłącznie na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego możliwe jest zawieszenie rektora w czynnościach służbowych na wcześniejszym etapie postępowania, a to w celu zabezpieczenia toczącego się postępowania karnego, tj. realizacji funkcji prewencyjnej tego rodzaju środków, której analizowany artykuł Ustawy [tj. art. 432 ust. 4 PSWN] nie pełni” (tamże, s. 145).

W tym stanie rzeczy powstaje pytanie: czy w demokratycznym państwie prawnym gwarancje procesowe, przysługujące osobie wykonującej funkcję publiczną rektora uczelni są zróżnicowane – w zależności od tego, czy funkcja estymacyjna i prewencyjna – związana z ochroną dobrego imienia uczelni wyższej, jak i całego systemu szkolnictwa wyższego – jest realizowana z wykorzystaniem prawa i postępowania karnego, czy też z wykorzystaniem prawa administracyjnego?

Dochodzi bowiem do paradoksu, związanego z tym, że obie podstawy zawieszenia rektora w wykonywaniu funkcji mają na celu ochronę tej samej funkcji estymacyjnej uczelni, przy czym:

- art. 432 ust. 4 PSWN wprowadza obligatoryjne zawieszenie rektora z mocy prawa, co daje mu wyższe gwarancje procesowe jako podejrzanemu, bowiem do zawieszenia dochodzi dopiero z momentem wniesienia przez oskarżyciela publicznego aktu oskarżenia do sądu, gdy prawdopodobieństwo popełnienia czynu jest wysokie, a podejrzany został już przesłuchany i mógł skorzystać z różnych uprawnień procesowych w postępowaniu przygotowawczym;
- art. 432 ust. 3 PSWN statuuje fakultatywne zawieszenie rektora przez MNiSW, który uznaniowo i bez związania procesowego ocenia potrzebę zawieszenia rektora, co daje rektorowi niższe gwarancje procesowe, jako adresatowi rozstrzygnięcia ministra, które wprawdzie jest zaskarżalne do sądu administracyjnego, jednakże z przyczyn procesowych nie jest możliwe uzyskanie rozstrzygnięcia przed upływem 30-dniowego terminu zawieszenia w czynnościach, o którym mowa w art. 432 ust. 2 PSWN.

Skoro zawieszenie w czynnościach z art. 432 ust. 4 PSWN jest ograniczeniem zasady domniemania niewinności osoby, której dotyczy i ma być stosowa-

ne przy zawężającej i ścisłej interpretacji norm prawnych, to tym bardziej **zawieszenie fakultatywne z art. 432 ust. 3 PSWN – realizujące w istocie tę samą funkcję estymacyjną – musi być stosowane przez Ministra z najwyższą ostrożnością i tylko wówczas, gdy istnieje pewność, że doszło do popełnienia przez rektora uczelni naruszenia prawa, związanego z wykonywaniem tej funkcji, a naruszenie to jest istotne i zostało stwierdzone w sposób niebudzący żadnych wątpliwości (przez uprawniony organ lub sąd).**

Wobec powyższego stwierdzam, że **nie zostały spełnione przesłanki do zawieszenia Prof. M. Minkiny w czynnościach przez MNiSW na podstawie art. 432 ust. 3 PSWN.**

### **3. Czy rozstrzygnięcie MNiSW o zawieszeniu Rektora UwS podjęte na podstawie art. 432 ust. 3 PSWN jest decyzją administracyjną?**

Norma zawarta w art. 432 ust. 3 PSWN jest niezwykle lakoniczna, gdyż ustawodawca stwierdza w niej jedynie, że: „Do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora minister może zawiesić go w pełnieniu funkcji”. Wątpliwości budzi przede wszystkim forma prawna, w jakiej owo zawieszenie ma zostać zrealizowane.

W doktrynie T. Jędrzejewski zauważa – z odwołaniem do wykładni historycznej tej normy prawnej (odpowiednikiem art. 432 PSWN był poprzednio art. 38 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183)), że: „W ramach dokonanej w 2014 r. nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym ustawodawca jednoznacznie przesądził, że **do zawieszenia rektora przez ministra, jak też jego odwołania nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.** Zgodnie z intencją prawodawcy decyzje w tych sprawach nie miały być decyzjami administracyjnymi. Jak podkreślono jednak w literaturze, zmiana regulacji wywołała wyłącznie taki skutek, że **rektor miał mniejsze gwarancje procesowe w postępowaniu prowadzonym przez ministra, natomiast w żaden sposób nie stanowiło to**

**przeszkody do zaskarżenia tych rozstrzygnięć do sądu administracyjnego** (H. Izdebski, J. M. Zieliński, Komentarz do art. 38, [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, s. 156, Nb 7). Wydaje się, że również w aktualnym stanie prawnym intencją prawodawcy nie było przypisanie rozstrzygnięciom ministra wydawanym na podstawie komentowanego przepisu charakteru decyzji administracyjnych, czego konsekwencją byłoby stosowanie do nich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak bowiem wynika z systematyki komentowanej ustawy, ilekroć prawodawca traktuje rozstrzygnięcie jako decyzję w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, nazywa ją decyzją administracyjną. Tak czyni też w ramach działu XIII dotyczącego nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Podejście to nie wydaje się trafne i pozostaje w sprzeczności z utrwalonymi zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie poglądami, zgodnie z którymi „wszystkie akty nadzoru o charakterze korygującym (władczym) powinny być wydawane w formie decyzji administracyjnej. Wynika to z wypracowanych przez orzecznictwo i piśmiennictwo naukowe poglądów na temat domniemania stosowania kwalifikowanego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna” (P. Chmielnicki, Komentarz do art. 38, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, P. Stec, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2018, s. 234, Nb 5). Ponieważ decyzje ministra podejmowane na podstawie komentowanego przepisu w pełnym zakresie odpowiadają materialnemu znaczeniu aktu administracyjnego, powinny być za taki uznane, gdyż tylko w ten sposób możliwe jest zagwarantowanie rektorowi będącemu ich adresatem prawa do obrony, a dokładnie – **prawa do procesu**, a następnie **prawa do sądu**, będących konsekwencją przyjęcia **domniemania formy aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej)** (P. Chmielnicki, Komentarz do art. 38, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, P. Stec, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2018, s. 234–235, Nb 6-7; zob. też wyrok NSA z 20.01.2012 r., I OSK 2028/11, CBOSA” (T. Jędrzejewski, Komentarz do art. 432, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019, s. 1198-1199, Nb 14).

Z kolei P. Iżycki odnosząc się do art. 432 ust. 3 PSWN stwierdza: „Złożenie wniosku o odwołanie rektora nie powoduje *ex lege* skutku w postaci zawieszenia rektora. Jednak w przypadku, w którym w ocenie organu konieczne jest podjęcie niezwłocznych działań i natychmiastowe zawieszenie rektora, minister może zawiesić rektora do czasu rozpatrzenia ww. wniosku. Aktualny jest przy tym pogląd wyrażony przez NSA w post. z 8.2.2012 r. (I OSK 2207/11, Legalis), zgodnie z którym **rozstrzygnięcie w przedmiocie zawieszenia rektora uczelni jest podejmowane w formie decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądu administracyjnego**. Jak wskazał NSA, jeżeli z normy prawnej wynika, że w sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie przez organ administracji o wynikających z niej dla indywidualnego podmiotu wiążących konsekwencjach, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. **Decyzja o zawieszeniu kształtuje sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu, który musi mieć zagwarantowane prawo do obrony swoich interesów na drodze procesowej. Pogląd powyższy aktualny jest także na gruncie aktualnego stanu prawnego.** Warto też zwrócić uwagę, że komentowany przepis przewiduje fakultatywność kompetencji ministra w przedmiocie zawieszenia rektora w pełnieniu funkcji. Oznacza to, że sądowa kontrola decyzji w przedmiocie zawieszenia rektora ukierunkowana jest na zbadanie, czy decyzja nie nosi cech dowolności i czy została należycie uzasadniona. W przypadku decyzji uznaniowych organ powinien wykazać, że wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy oraz że **wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu okoliczności istotnych dla sprawy, w szczególności po rozważeniu interesu społecznego i słusznego interesu strony na gruncie art. 7 KPA** (tak NSA w wyr. z 20.1.2022 r., I OSK 886/21, Legalis)” (P. Iżycki, Komentarz do art. 432, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1230, Nb 3).

Zagadnienie **formy prawnej, w jakiej następuje zawieszenie rektora uczelni przez ministra**, było przedmiotem interesującego orzecznictwa sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 25 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Wa 1869/11, LEX nr 897195) odrzucił skargę R. A. na decyzję Ministra Zdrowia z dnia 26 października 2010 r. w przedmiocie zawieszenia w pełnieniu funkcji rektora. W uzasadnieniu tego postanowienia WSA wskazał, iż: „Sąd w niniejszej sprawie podziela pogląd wyrażony w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 51/11, że: »decyzje podejmowane przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego są decyzjami podejmowanymi w ramach sprawowanego przez ministra nadzoru nad zgodnością działań organów uczelni z przepisami ustawowymi i statutem uczelni. Minister nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności (lub podległości) organizacyjnej wobec uczelni państwowej, lecz działa na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, przyznanego mu w celu wykonywania funkcji nadzorczych wobec uczelni państwowych, które korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej autonomii. Decyzje podejmowane w trybie nadzoru nie mają charakteru cywilnoprawnego, lecz są aktami podejmowanymi przez organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej«.

Mając powyższe na względzie, uznać należy, że zawieszenie w pełnieniu funkcji rektora uczelni wyższej przez Ministra Zdrowia winno następować w formie decyzji administracyjnej. Jest to bowiem władcze, jednostronne oświadczenie woli ministra, skierowane na zewnątrz, oparte na przepisie art. 38 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, w indywidualnie oznaczonej sprawie, w sposób autorytatywny kształtujące sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu. Przyjęcie, że zawieszenie rektora uczelni wyższej przez ministra ma formę decyzji administracyjnej, gwarantuje zawieszonemu rektorowi prawo do obrony jego interesu. W ocenie Sądu brak jest uzasadnienia dla przyjęcia, że rozstrzygnięcie to nie powinno podlegać kontroli niezawisłego sądu”.

Na to postanowienie WSA w Warszawie skargę kasacyjną wywiódł Minister Zdrowia.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że **władczym rozstrzygnięciem** dokonywanym w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym **nie jest zawieszenie rektora w pełnieniu przez niego funkcji, ale odwołanie rektora**. Postępowanie wszczęte przez ministra dokonane poprzez wystąpienie do senatu uczelni, dotyczy zasadniczo odwołania rektora. Podjęte zaś na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym rozstrzygnięcie dokonane przez Ministra Zdrowia nie jest wbrew temu, co uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny, ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie; jest jedynie skorzystaniem z uprawnienia przysługującego na pewnym etapie postępowania i nie stanowiącym rozstrzygnięcia istoty sprawy. Istota sprawy dotyczy rozstrzygnięcia w zakresie odwołania lub nie odwołania danej osoby ze stanowiska rektora i jest dokonywane przez konwent elektorów, a nie Ministra Zdrowia. Zdaniem Ministra Zdrowia, ocena charakteru danej sprawy nie może odbywać się z pominięciem treści przepisów będących podstawą działania, tj. art. 38 ust. 1-3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Analiza tych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że postępowanie wszczęte przez Ministra Zdrowia na podstawie art. 38 ust. 1 dotyczy odwołania rektora. Wniosek taki, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym przysługuje Ministrowi jedynie w sytuacji, gdy stwierdzi, że nastąpiło istotne naruszenie przez rektora przepisów prawa lub statutu.

Nie bez znaczenia dla określenia charakteru czynności dokonywanej przez Ministra na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym ma również brzmienie art. 38 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Przepis ten określając termin rozpatrzenia wniosku o ewentualne odwołanie rektora przez organ do tego uprawniony wskazuje konwentowi elektorów 30-dniowy termin na rozpatrzenie takiego wniosku licząc od dnia złożenia wniosku. Takie określenie terminu wydaje się – zdaniem Ministra – wskazywać na nieograniczone uprawnienie konwentu w zakresie wyznaczenia najkrótszego terminu, w którym wniosek taki będzie rozpatrywany. Na tle tego przepisu jest więc możliwe przyjęcie, że wniosek do rozpatrzenia którego uprawniony jest konwent elektorów może

być na podstawie uprawnienia przysługującego wprost z przepisów ustawy rozpatrywany już drugiego czy trzeciego dnia od dnia jego przekazania przez senat. Skorzystanie z przysługującego konwentowi uprawnienia w trzecim czy też czwartym dniu od dnia wpłynięcia wniosku do konwentu czyniłoby niemożliwym skorzystanie przez Ministra z uprawnienia wynikającego z ust. 3 ustawy powołanej na wstępie. Nigdy bowiem nie byłoby możliwe, aby Minister zawiesił rektora w pełnieniu przez niego funkcji przy założeniu, że rozstrzygnięcie takie stanowi decyzję administracyjną. Poddanie bowiem zawieszenia rektora w pełnionej przez niego funkcji trybowi Kodeksu postępowania administracyjnego skutkowałoby koniecznością bezwzględnego stosowania przepisów mających bezpośredni wpływ na ograniczenie, a nawet całkowite pozbawienie Ministra uprawnienia wynikającego z art. 38 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Zastosowanie przez Ministra najkrótszych możliwych terminów przy stosowaniu przez Ministra czynności wynikających z k.p.a. w tym wynikających z art. 10, art. 109, czy też z art. 129 nie doprowadzałoby do zawieszenia rektora w pełnieniu funkcji do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora w przypadku, gdyby konwent elektorów wyznaczył pięcio-, siedmio- czy też nawet dziesięciodniowy termin na rozpatrzenia takiego wniosku licząc od dnia wpłynięcia wniosku, przy założeniu oczywiście, że czynności dokonywane przez uprawnione organy, w tym senat, dokonywane byłyby bezzwłocznie.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz opierając się w szczególności na wnikliwej analizie art. 38 ust. 1-3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie można, zdaniem Ministra Zdrowia uznać, aby działanie Ministra zawieszające rektora w pełnieniu przez niego funkcji do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora przez konwent, stanowiło decyzję administracyjną. Rozstrzygnięcie to, mimo że nie podejmowane w formie decyzji czy w formie postanowienia, ma niewątpliwie charakter publicznoprawny, zewnętrzny, skierowany jest na rzecz indywidualnego podmiotu i dotyczy obowiązków wynikających z przepisów prawa. Spełnienie wszystkich powyższych przesłanek powoduje, że czynność dokonywana przez Ministra Zdrowia na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyż-

szym spełnia wymogi niezbędne do uznania tej czynności za czynności o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. za inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Powyższa skarga kasacyjna Ministra Zdrowia została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2207/11, LEX nr 1126277. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSA stwierdził m.in., że „przedmiotem zaskarżenia jest uzasadnienie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a w istocie wyrażony w nim pogląd w kwestii **prawnego charakteru aktu podejmowanego przez właściwego ministra w przedmiocie zawieszenia rektora w pełnieniu jego funkcji**, w warunkach określonych w art. 38 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Wnoszący skargę kasacyjną Minister Zdrowia za niezgodne z art. 38 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, a także z art. 104 § 2 k.p.a., uważa zajęte przez Sąd stanowisko, iż zawieszenie rektora uczelni w pełnieniu funkcji następuje w drodze decyzji administracyjnej. Wadliwość stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tej kwestii, zdaniem Ministra Zdrowia, wynika z przyjęcia przez ten Sąd błędnego poglądu, iż przewidziane w art. 38 ust. 3 ustawy uprawnienie ministra do zawieszenia rektora w pełnieniu funkcji dokonywane jest w odrębnym postępowaniu kończącym się wydaniem przez Ministra decyzji administracyjnej, gdy tymczasem jest jedynie skorzystaniem z uprawnienia przysługującego na pewnym etapie postępowania i nie stanowiącym rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Istota sprawy dotyczy bowiem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku Ministra o odwołanie rektora, które podejmowane jest przez konwent (w tym przypadku kolegium) elektorów.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela tego poglądu; za prawidłowe uznaje natomiast stanowisko zajęte w zaskarżonym postanowieniu Sądu pierwszej instancji.

Jest poza sporem, że szkoły wyższe i ich organy nie są ani organizacyjnie, ani też funkcjonalnie podporządkowane żadnemu organowi administracji pu-

blicznej. Wynika to z konstytucyjnie, a także ustawowo gwarantowanej autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym). Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania, ale – co należy podkreślić – na zasadach określonych w ustawie. Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje nadzór państwowy nad uczelniami państwowymi stanowiąc w art. 33 ust. 1, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem przy czym uprawnienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w zakresie nadzoru, o którym mowa w ust. 1, w odniesieniu do uczelni medycznych sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością uczelni, zgodnie z art. 38 ust. 1 powołanej ustawy, minister może wystąpić do senatu uczelni z wnioskiem o odwołanie rektora, w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń przez rektora przepisów prawa lub statutu. Wniosek ten jest rozpatrywany przez organ właściwy uczelni, któremu senat przekazuje wniosek ministra. W ust. 3 art. 38 ustawodawca postanowił, iż do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie minister może zawiesić rektora w pełnieniu funkcji. Z brzmienia tego przepisu wynika jednoznacznie, iż zawieszenie rektora jest samodzielną kompetencją ministra, skorzystanie z której zostało pozostawione uznaniu ministra. Minister w tym przypadku nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności (lub podległości) organizacyjnej wobec uczelni państwowej, lecz działa na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, przyznanego mu w celu wykonywania funkcji nadzoru prawnego wobec uczelni państwowych. Nie można mieć wątpliwości, że zawieszenie Rektora Akademii Medycznej w W. jest formą sprawowania przez Ministra Zdrowia nadzoru nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem.

Kwestia natomiast, czy zawieszenie rektora następuje poza sformalizowanymi postępowaniami uregulowanymi w k.p.a., czy też ma mieć postać decyzji administracyjnej, wymaga wzięcia pod uwagę, iż o tym, czy dany akt organu administracyjnego jest decyzją, przesądza charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu załatwiającego sprawę. **W sytuacji, gdy**

ustawodawca nie określił wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy i treść normy, na podstawie której działa organ właściwy do jej załatwienia. Jeżeli z tej normy wynika, że w sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie przez organ administracji o wynikających z niej dla indywidualnego podmiotu wiążących konsekwencjach, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Pogląd taki wyrażony został w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 1998 r. sygn. akt OPS 6/98 (ONSA 1999/1/3), który skład orzekający w niniejszej sprawie w całości podziela.

Uregulowanie zawarte w art. 38 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym nie pozostawia wątpliwości, że **wola organu w kwestii zawieszenia rektora powinna być wyrażona w prawnej formie decyzji**. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny, **decyzja o zawieszeniu kształtuje sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu, który musi mieć zagwarantowane prawo do obrony swoich interesów na drodze procesowej**. Zwłaszcza jeśli się zważy, że skorzystanie przez ministra z uprawnienia przewidzianego w art. 38 ust. 3 pozostawione zostało swobodnemu uznaniu tego organu.

Nie znajduje uzasadnienia zaprezentowany w skardze kasacyjnej pogląd, że zawieszenie rektora w pełnieniu funkcji jest jedynie skorzystaniem z uprawnienia przysługującego na pewnym etapie postępowania i nie stanowiącym rozstrzygnięcia istoty sprawy i jako takie spełnia wymogi do uznania tej czynności za czynność, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. za inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Należy podkreślić, że za akty lub czynności organu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ustawa uważa działania materialno-techniczne podejmowane przez organy administracji publicznej w sprawach o charakterze publicznoprawnym, w stosunku do indywidualnie oznaczonych podmiotów, dotyczące stwierdzenia

albo uznania uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Tych cech nie posiada akt ministra w sposób władczy kształtujący sytuację rektora uczelni państwowej (zawieszenie w pełnieniu funkcji) w czasie rozpatrywania przez właściwy organ uczelni wniosku tegoż ministra o odwołanie rektora z pełnionej funkcji.

**Rozstrzygnięcie w przedmiocie zawieszenia rektora uczelni jest podejmowane w formie decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądu administracyjnego w myśl art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.**

W świetle przedstawionych argumentów należy uznać, że skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie jest pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, co skutkuje jej oddaleniem”.

Następnie stało się zauważalne **stopniowe wycofywanie się w orzecznictwie z poglądu o stosowaniu przepisów k.p.a. do kwestii zawieszenia rektora**. NSA rozpatrując skargę kasacyjną w sprawie dotyczącej wynagrodzenia rektora wyraził pogląd, że: „stosownie do przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (zwanej dalej ustawą) uczelnia jest autonomiczna we wszelkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie. Autonomiczność uczelni przejawia się w tym, że organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach (art. 4 ust. 1 i 5). Przepisy powyższej ustawy przewidują nadzór nad uczelniami sprawowany przez właściwego ministra ds. szkolnictwa wyższego (obecnie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego), co do zgodności działań uczelni publicznej z przepisami prawa i statutem, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych, przy czym przedmiotem kontroli może być również badanie warunków realizacji procesu dydaktycznego (art. 33 i 34 ustawy). W ramach tego nadzoru nad uczelniami m.in. publicznymi minister stwierdza nieważność uchwały organu kolegiального uczelni lub decyzji rektora uczelni, z wyłączeniem decyzji administracyjnej, w razie stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem. Przy czym na rozstrzygnięcie ministra przysługuje skarga do sądu administracyjnego, a przepi-

sy o zaskarżeniu stosuje się odpowiednio. Podkreślenia wymaga, że jest to decyzja administracyjna, ale nie wydana na zasadach i w trybie przepisów k.p.a., i stanowi rozstrzygnięcie z zakresu nadzoru prawnego podejmowanego przez właściwy organ z urzędu (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1988 r., III ZP 46/97). W ramach sprawowanego nadzoru właściwy minister musi podejmować stosowne czynności mające na celu odwołanie rektora w przypadkach stwierdzenia istotnych lub rażących naruszeń prawa przez rektora (art. 38 ustawy). Przy czym **zgodnie z orzecnictwem NSA przyjmuje się, że zawieszenie w pełnieniu funkcji rektora następuje w formie decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego**. Czynności tych dokonuje, jak to wskazano wyżej, w ramach nadzoru prawnego. Jednocześnie wskazać należy, że **powołana ustawa przewiduje stosowanie jako takich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego tylko w ściśle określonych sprawach** (m.in. w sprawach przyjęcia na studia, rekrutacji na studia doktoranckie, nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich, samorządu studenckiego i doktoranckiego, decyzji komisji stypendialnych czy też zaświadczeń i opinii dotyczących właściwości dyplomu lub statusu uczelni zagranicznej). **Stosowania tych przepisów nie przewiduje się w relacjach właściwego ministra ds. szkolnictwa wyższego i rektora uczelni publicznej**” (postanowienie NSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1677/13, LEX nr 1557026).

W wyniku nowelizacji dokonanej przez art. 1 pkt 39 lit. d ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1198 z późn. zm.) – z dniem 1 października 2014 r. do art. 38 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym dodano ust. 7 w brzmieniu: *„W sprawach, o których mowa w ust. 1-5b, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 r. poz. 183)”*. Zmiana ta, której celu nie wyjaśniono w rządowym projekcie nowelizacji, a który był procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów (projekt nr UD102) i

przedłożony Sejmowi VII kadencji (druk nr 2085), odnosiła się do trybu procedowania spraw związanych z odwołaniem i zawieszeniem rektora, a także zasięgania przez ministra w tej kwestii opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich. Jak zauważyli komentatorzy: „Dodany w wyniku nowelizacji 2014 przepis ust. 7 jednoznacznie określa, że decyzje, o jakich mowa w tym artykule, **nie są decyzjami administracyjnymi – bowiem nie stosuje się do nich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego**. Oznacza to jedynie **brak gwarancji procesowych w toku postępowania przed ministrem**, ale nie pozbawienie, niemożliwe w świetle gwarancji konstytucyjnych, odwołanego rektora praw do *quasi*-odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.” (H. Izdebski, J. M. Zieliński, Komentarz do art. 38, [w:] H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, s. 156, Nb 7).

Obowiązująca ustawa PSWN nie zawiera regulacji wykluczającej stosowanie przepisów k.p.a. do procedury zawieszenia rektora, a z uwagi na duże podobieństwo art. 432 ust. 3 PSWN do art. 38 ust. 3 uchylonej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183), **aktualne wydaje się orzecznictwo wypracowane wówczas i wyżej przytoczone**. W okresie obowiązywania PSWN sądy administracyjne nie rozstrzygnęły żadnej sprawy odnoszącej się bezpośrednio do kwestii zawieszenia rektora na podstawie art. 432 ust. 3 PSWN.

W ostatnim czasie pojawiły się orzeczenia, odnoszące się do kwestii formy prawnej, w jakiej następuje wyrażenie opinii przez RGNiSW oraz właściwą konferencję rektorów – na wniosek ministra składany przed odwołaniem rektora w trybie art. 432 ust. 5 PSWN. W orzeczeniach tych wyrażono pogląd o niedopuszczalności wydawania tej opinii w formie postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 1 i 5 k.p.a. Przy tej okazji odniesiono się do kwestii **stosowania k.p.a. przy działaniach nadzorczych podejmowanych na podstawie art. 432 PSWN**. WSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 8 sierpnia 2025 r., sygn. akt VII SAB/Wa

977/25, LEX nr 3921229 stwierdził m.in., iż: „Przepis art. 106 k.p.a. nie znajduje zastosowania do opinii wydawanej przez RGNiSW w trybie art. 432 ust. 5 powołanej ustawy [PSWN]. A zatem opinia sformułowana w uchwale [RGNiSW] z 27 września 2024 r. nie jest opinią wydaną w trybie art. 106 k.p.a., a więc nie przysługiwał od niej środek zaskarżenia w postaci zażalenia. **Przepis art. 432 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie odsyła do odpowiedniego stosowania art. 106 k.p.a.** Istotne jest przy tym, że aktem, który ostatecznie rozstrzyga sprawę jest decyzja wydana na podstawie przepisu art. 432 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, natomiast uchwała opiniująca w tej sprawie jest elementem postępowania zmierzającego właśnie do wydania takiej decyzji. W ocenie Sądu, opinia podjęta w formie uchwały przez Prezydium Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia (...) września 2024 r. nie ma charakteru aktu, w stosunku do którego ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuszcza kontrolę sądową. **Nie zawiera bowiem władczego rozstrzygnięcia, które decydowałoby o sytuacji prawnej skarżącego. Nie nakłada też na skarżącego żadnych konkretnych obowiązków, ani nie przyznaje uprawnień, które wynikałyby z przepisów prawa.** Wobec powyższego wniesiona skarga, jako niepodlegająca kognicji sądowoadministracyjnej, nie może być przedmiotem oceny przez sąd administracyjny”.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku i w uzasadnieniu wskazał: „Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko wyrażone przez Sąd pierwszej instancji, że opinia wyrażona przez Prezydium RGNiSW nie jest wydawana w trybie uregulowanym w przepisie art. 106 k.p.a., gdyż **żaden przepis art. 432 ustawy [PSWN] nie odsyła do stosowania w tym zakresie do przepisów k.p.a.** Zauważyć przy tym należy, że **przepisy art. 432 cyt. ustawy odnoszą się do stosowania przez ministra jednego ze środków nadzorczych, a zatem nie odnoszą się do stosowania prawa materialnego.** Nie jest w takich przypadkach wykluczone pomocnicze stosowanie przepisów k.p.a., lecz może to nastąpić wyłącznie w przypadkach wyraźnego ode-

stania, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do instytucji uregulowanej w art. 430 tej ustawy. *A contrario*, brak odesłania w przepisach art. 432 ustawy do stosowania przepisów k.p.a. oznacza, że środek nadzorczy, o którym mowa w art. 432 ust. 5 tej ustawy wydawany jest w trybie wynikającym z tego przepisu, a do opinii, o której mowa w tym przepisie nie stosuje się art. 106 k.p.a. (...) wyrażenie opinii przez Prezydium RGNiSW na podstawie art. 432 ust. 5 cyt. ustawy nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Opinia ta jest elementem postępowania mającego za przedmiot nadzorowanie przez właściwego ministra organów szkół wyższych, a zatem nie jest to proces stosowania prawa materialnego, do którego generalnie znajdują zastosowanie przepisy p.p.s.a., chyba że jakaś norma szczególna poddaje inne postępowanie kontroli sądowoadministracyjnej. **Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewiduje *expressis verbis* możliwości zaskarżenia przedmiotowej opinii do sądu administracyjnego. Wypływa z tego konkluzja, że opinia ta nie może być również zaskarżona zażaleniem, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., a proces jego rozpoznania i ewentualna beczynność organu nie mogą być skarżone do sądu administracyjnego**” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2026 r., sygn. akt III OSK 2238/25, LEX nr 4034999).

Analogiczne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 lutego 2026 r., sygn. akt VII SA/Wa 973/25, LEX nr 4080254, w którym odnosząc się do formy prawnej postanowienia Prezydium KRASP, wydawanego w trybie art. 432 ust. 5 PSWN, orzekł iż **„jest to postępowanie prowadzone w ramach nadzoru Ministra nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki (dział XIII ustawy) i stosowanie przepisów k.p.a. powinno wynikać z wyraźnego odesłania**. Zatem przepis art. 106 k.p.a. nie znajduje zastosowania do opinii wydawanej przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich w trybie art. 432 ust. 5 p.s.w.n.”

Z powyższego można wywnioskować, iż w orzecznictwie sądowym przyjęto, że **zasadniczo do spraw związanych z nadzorem MNiSW nad uczelniami nie stosuje się przepisów k.p.a., chyba że:**

**1) jest wyraźne odesłanie w ustawie do jego zastosowania albo**

2) wydawany akt jest władczym rozstrzygnięciem, które bezpośrednio kształtuje sytuację prawną skarżącego, jak np. zawieszenie w wykonywaniu funkcji rektora, o którym mowa w art. 432 ust. 3 PSWN, czy też odwołanie z funkcji rektora na podstawie art. 432 ust. 5 PSWN – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1152/20, LEX nr 3157042 z tezą: „**Akt odwołania rektora uczelni publicznej ma charakter decyzji administracyjnej. Przesądza o tym jego materialnoprawna treść. Odwołanie pozbawia funkcji rektora, a więc rozstrzyga bezpośrednio, władczo i jednostronnie o jego prawach i obowiązkach, na podstawie konkretnego przepisu materialnoprawnego**”.

W tym drugim przypadku, niezależnie od tego, czy przyjąć, że k.p.a. znajduje zastosowanie do takiej sprawy, czy też nie ma zastosowania, to **akt ministra w każdej wersji będzie podlegał kontroli sądu administracyjnego** – albo jako **decyzja administracyjna** (na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) albo jako tzw. **inny akt z zakresu administracji publicznej** dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

**4. Czy uchwała nr 1/2026 Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS z dnia 11 czerwca 2026 r. w sprawie odwołania prof. dr. hab. Mirosława Minkiny z funkcji Rektora Uniwersytetu w Siedlcach została podjęta zgodnie z prawem?**

Kontrola legalności aktu ciała wyborczego, jakim w UwS jest Uczelniane Kolegium Elektorów, wymaga analizy zarówno przepisów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznie obowiązujących w uczelni publicznej jaką jest UwS.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1 PSWN, kolegium elektorów jest organem wyborczym, którego zadaniem jest wybór rektora uczelni publicznej, w tym także w sytuacji wygaśnięcia jego mandatu w trakcie kadencji – wówczas **kolegium elektorów** ma wybrać rektora na okres do końca przerwanej kadencji (art. 24 ust. 7 pkt 1 PSWN).

Kwestie składu kolegium elektorów i trybu wyboru jego członków, uregulowano w art. 25 PSWN:

*1. Skład kolegium elektorów w uczelni publicznej oraz tryb wyboru jego członków określa statut, przy czym nie mniej niż 20% składu stanowią studenci i doktoranci. Liczbę studentów i doktorantów ustala się proporcjonalnie do liczebności obu tych grup w uczelni, z tym że każda z tych grup jest reprezentowana przez co najmniej jednego przedstawiciela.*

*2. Członkiem kolegium elektorów może być osoba, która spełnia wymagania określone w art. 20 ust. 1 pkt 1-5 i 7.*

*3. Do członków kolegium elektorów przepisy art. 20 ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio.*

*4. Tryb wyboru do kolegium elektorów studentów i doktorantów oraz czas trwania ich członkostwa w kolegium elektorów określają odpowiednio regulamin samorządu studenckiego i regulamin samorządu doktorantów.*

*5. Kadencja kolegium elektorów trwa 4 lata.*

Przepisy odesłania (do stosowania wprost i odpowiednio norm z art. 20 PSWN, odnoszących się do rady uczelni) ustanawiają następujące wymagania w stosunku do członków kolegium elektorów: 1) posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych; 2) korzystanie z pełni praw publicznych; 3) nie skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4) nie karanie karą dyscyplinarną; 5) w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowanie w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 273 i 834), nie pełnienie w nich służby ani nie współpracowanie z tymi organami; 6) nie ukończenie 70. roku życia do dnia rozpoczęcia kadencji; 7) nie pełnienie funkcji organu tej lub innej uczelni, nie bycie członkiem rady innej uczelni, niezatrudnienie w administracji publicznej. Członkostwo w kolegium elektorów wygasa w przypadku śmierci, rezygnacji z członko-

stwa, niezłożenia oświadczenia lustracyjnego lub informacji lustracyjnej, zaprzestania spełniania wymagań wymienionych wyżej w pkt 1-7.

Uszczegółowienie regulacji dotyczącej kolegium elektorów zawierają przepisy Statutu UwS oraz regulaminów samorządów studenckiego i samorządu doktorantów.

Jak stanowią przepisy obowiązującego Statutu UwS, stanowiącego Załącznik do Uchwały Senatu Nr 74/2019 z dnia 8 maja 2019 r. z późn. zm.:

### **§ 39 [Skład Uczelnianego Kolegium Elektorów]**

*1. W skład Uczelnianego Kolegium Elektorów wchodzi 160 przedstawicieli poszczególnych grup wspólnoty Uniwersytetu, zwanych elektorami, w następujących proporcjach:*

*1) profesorowie i profesorowie uczelni w liczbie 88 – co stanowi 55% składu Kolegium;*

*2) nauczyciele akademicki zatrudnieni na stanowiskach innych, niż określone w pkt 1 w liczbie 32 – co stanowi 20% składu Kolegium;*

*3) doktoranci i studenci w liczbie 32 – co stanowi 20% składu Kolegium, z tym że liczbę doktorantów i studentów ustala się proporcjonalnie do liczebności obu tych grup w Uniwersytecie;*

*4) pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi w liczbie 8 – co stanowi 5% składu Kolegium.*

*2. Tryb powołania do Uczelnianego Kolegium Elektorów studentów i doktorantów oraz czas trwania ich członkostwa w Kolegium Elektorów określa odpowiednio regulamin samorządu studenckiego oraz regulamin samorządu doktorantów.*

*3. Liczby przedstawicieli poszczególnych grup wspólnoty akademickiej wydziałów w Kolegium Elektorów na kolejną kadencję, ustala Uczelniana Komisja Wyborcza, z zachowaniem zasady proporcjonalności w stosunku do liczby członków tych grup w poszczególnych wydziałach, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym odbywają się wybory.*

#### **§ 40 [Warunki członkostwa w Uczelnianym Kolegium Elektorów]**

1. Członkiem Kolegium Elektorów może być osoba, która spełnia wymagania określone w ustawie.
2. Członkostwa w Uczelnianym Kolegium Elektorów nie można łączyć z pełnieniem funkcji organu Uniwersytetu lub innej uczelni, członkostwem w radzie innej uczelni ani zatrudnieniem w administracji publicznej.

#### **§ 41 [Wygaśnięcie mandatu członka Uczelnianego Kolegium Elektorów]**

1. Mandat członka Uczelnianego Kolegium Elektorów wygasa w przypadkach określonych w ustawie.
2. Wygaśnięcie mandatu członka Uczelnianego Kolegium Elektorów stwierdza przewodniczący Kolegium.
3. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka Uczelnianego Kolegium Elektorów w trakcie kadencji dokonuje się wyboru na jego miejsce nowej osoby, na okres do końca kadencji.
4. Kadencja Uczelnianego Kolegium Elektorów trwa 4 lata.

#### **§ 42 [Pozbawienie mandatu członka Uczelnianego Kolegium Elektorów]**

1. Pozbawienie mandatu członka Uczelnianego Kolegium Elektorów następuje na zasadach i w trybie przewidzianym dla wyboru.
2. Wniosek w sprawie odwołania członka Uczelnianego Kolegium Elektorów może zgłosić co najmniej 20% ogólnej liczby członków wspólnoty Uniwersytetu uprawnionych do dokonania jego wyboru.
3. Do pozbawienia mandatu przedstawicieli doktorantów i studentów stosuje się odpowiednio regulamin samorządu doktorantów i regulamin samorządu studenckiego.

Kwestie wyborcze, odnoszące się do elektorów, uregulowano w §§ 26-27 Ordynacji Wyborczej, stanowiącej Załącznik nr 5 do Statutu UwS:

## **§ 26 [Wybór UKE]**

1. *Elektorów UKE wybiera się na zebraniach wyborczych organizowanych przez:*
  - 1) *WKW – w przypadku wyboru elektorów spośród grup wspólnoty akademickiej wydziału:*
  - 2) *UKW – w przypadku wyboru elektorów spośród grupy pracowników niebędących nauczycielami akademickimi,.*
2. *Elektorów wybiera oddzielnie każda z grup wspólnoty akademickiej.*
3. *Każda z grup wspólnoty akademickiej wybiera elektorów ze swego grona.*
4. *Kandydata na elektora może zgłosić każdy członek danej grupy społeczności akademickiej, posiadający czynne prawo wyborcze.*
5. *W głosowaniu w sprawie wyboru elektora z danej grupy wspólnoty akademickiej biorą udział wyłącznie członkowie tej grupy społeczności akademickiej.*
6. *Przewodniczący zebrania wyborczego, może zarządzić głosowanie w sprawie wyboru członków UKE w trybie obiegowym albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej w sposób, o którym mowa w § 27a Statutu UwS.*

## **§ 27 [Elektorzy z grupy studentów i doktorantów]**

*Wyboru elektorów UKE spośród grupy studentów i doktorantów dokonuje się na zasadach określonych odpowiednio w regulaminie samorządu studenckiego i regulaminie samorządu doktorantów.*

Z powyżej przytoczonej regulacji statutowej wynika m.in., że: 1) kadencja UKE trwa 4 lata (§ 41 ust. 4 Statutu UwS); 2) mandat członka UKE wygasa w przypadkach określonych w ustawie, co stwierdza Przewodniczący UKE (§ 41 ust. 1-2 Statutu UwS); 3) w przypadku wygaśnięcia mandatu członka UKE w trakcie kadencji, dokonuje się wyboru na jego miejsce nowej osoby, na okres do końca kadencji (§ 41 ust. 3 Statutu UwS); 4) elektorów wybiera oddzielnie każda z grup wspólnoty akademickiej (§ 26 ust. 2 Ordynacji Wyborczej).

**Mandat członka UKE wygasa również wówczas, gdy elektor traci członkostwo w grupie wspólnoty akademickiej, z której został wybrany, np. student**

kończy studia, pracownik rozwiązuje stosunek pracy lub przechodzi do innej grupy wspólnoty akademickiej itd.

W Regulaminie Samorządu Studenckiego UPH w Siedlcach, stanowiącym Załącznik do Zarządzenia Nr 6/2020 Rektora UPH w Siedlcach z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie stwierdzenia zgodności Regulaminu Samorządu Studentów UPH z ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz Statutem UPH znajduje się regulacja, odnosząca się do wygaśnięcia mandatu organu jednoosobowego Samorządu Studenckiego i mandatu członka organu kolegialnego:

### § 37

*1. Mandat członka organu kolegialnego i mandat organu jednoosobowego wygasa:*

- 1) w przypadku ukończenia studiów;*
- 2) rezygnacji ze sprawowania mandatu;*
- 3) upływu kadencji organu;*
- 4) odwołania ze sprawowania mandatu;*
- 5) ukarania jedną z kar dyscyplinarnych.*

*2. Wygaśnięcie mandatu członka organu kolegialnego stwierdza przewodniczący tego organu.*

*3. Wygaśnięcie mandatu organu jednoosobowego stwierdza prezydium właściwego organu kolegialnego.*

### § 38

*W przypadku wygaśnięcia mandatu organu jednoosobowego lub członka organu kolegialnego **przeprowadza się wybory uzupełniające**. Osoba, która uzyskała mandat w trybie wyborów uzupełniających pełni swoją funkcję do czasu zakończenia kadencji.*

W związku z tym oczekiwać należało po wpłynięciu do Przewodniczącej UKE UwS pisma MNiSW z dnia 19 maja 2026 r. (ozn. DSW-WPN.6050.1.2026.MD.1), o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS w trybie art. 432 ust. 1 PSWN, że w pierwszej kolejności zajmie się **aktualizacją składu UKE UwS**

poprzez **stwierdzenie wygaśnięcia mandatów aż 37 elektorów i zarządzi wybór na ich miejsce nowych osób z poszczególnych grup wspólnoty akademickiej**, na okres do końca kadencji – zgodnie z § 41 ust. 3 Statutu UwS.

Dodatkowym potwierdzeniem tego obowiązku jest przepis § 10 Ordynacji Wyborczej Samorządu Studentów Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, stanowiącego Załącznik do Regulaminu Samorządu Studenckiego, zgodnie z którym:

**§ 10 [Czas trwania kadencji studentów w Senacie i Kolegium Elektorów]**

*1. Przedstawiciele studentów do Uczelnianego Kolegium Elektorów i Senatu wybierani są na okres ich kadencji określony w ustawie i statucie, z zastrzeżeniem ust. 2.*

*2. Mandat przedstawiciela studentów w organie kolegialnym wygasa w przypadku:*

*1) utraty statusu studenta;*

*2) przerwy w toku studiów, bez względu na ich przyczynę;*

*3) ukarania karą dyscyplinarną lub uprawnocnienia się orzeczenia o pozbawieniu praw publicznych, praw wyborczych lub bezwzględnego pozbawienia wolności;*

*4) zrzeczenia się.*

*3. W przypadku wygaśnięcia mandatu przeprowadza się wybory uzupełniające, na zasadach i w trybie określonym do ich wyboru.*

Tak się jednak nie stało i **Uczelniane Kolegium Elektorów obradowało nad odwołaniem Prof. M. Minkiny w nieprawidłowo ukształtowanym składzie**, co miało wpływ na wynik głosowania.

Poniższa tabela obrazuje liczbę elektorów UAE UwS na początku kadencji 2024/2028 i w dniu 11 czerwca 2026 r., gdy głosowano nad odwołaniem prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS:

**Członkowie Uczelnianego Kolegium Elektorów  
Uniwersytetu w Siedlcach w kadencji 2024/2028  
według grup wspólnoty akademickiej**

|                                        |                                     |    |
|----------------------------------------|-------------------------------------|----|
|                                        | kadencji<br>2024/2028<br>11.06.2026 |    |
| NA – inż. i inż. ucz.:                 |                                     |    |
| Wydz. Nauk Humanistycznych             | 14                                  | 14 |
| Wydz. Nauk Społecznych                 | 26                                  | 24 |
| Wydz. Nauk Rolniczych                  | 20                                  | 19 |
| Wydz. Nauk Ścisłych i Przyrodniczych   | 19                                  | 17 |
| Wydz. Nauk Medycznych i Nauk o Zdrowiu | 9                                   | 7  |
| Razem:                                 | 88                                  | 81 |

|                                        |    |    |
|----------------------------------------|----|----|
| <b>NA – inni niż inż. i inż. ucz.:</b> |    |    |
| Wydz. Nauk Humanistycznych             | 6  | 6  |
| Wydz. Nauk Społecznych                 | 9  | 9  |
| Wydz. Nauk Rolniczych                  | 2  | 2  |
| Wydz. Nauk Ścisłych i Przyrodniczych   | 5  | 4  |
| Wydz. Nauk Medycznych i Nauk o Zdrowiu | 2  | 2  |
| Razem:                                 | 24 | 23 |

|                                        |    |   |
|----------------------------------------|----|---|
| <b>Studenci:</b>                       |    |   |
| Wydz. Nauk Humanistycznych             | 4  | 1 |
| Wydz. Nauk Społecznych                 | 17 | 2 |
| Wydz. Nauk Rolniczych                  | 2  | 0 |
| Wydz. Nauk Ścisłych i Przyrodniczych   | 3  | 2 |
| Wydz. Nauk Medycznych i Nauk o Zdrowiu | 5  | 0 |
| Razem:                                 | 31 | 5 |

|                    |          |          |
|--------------------|----------|----------|
| <b>Doktoranci:</b> | <b>1</b> | <b>1</b> |
|--------------------|----------|----------|

| <b>Pracownicy NNA:</b>                          |    |    |
|-------------------------------------------------|----|----|
| administracja centralna                         | 2  | 2  |
| administracja wydziałowa                        | 1  | 1  |
| prac. Inż.-techn.                               | 1  | 0  |
| prac. obsługi                                   | 2  | 2  |
| prac. zatrudn. w jedn. ogólnoucz. i międzywydz. | 8  | 6  |
| Centrum Jęz. Obcych i Centrum Sportu i Rekr.    | 2  | 2  |
| Razem:                                          | 16 | 13 |

|                                  |            |            |
|----------------------------------|------------|------------|
| <b>Łącznie członków UKW UwS:</b> | <b>160</b> | <b>123</b> |
|----------------------------------|------------|------------|

Nie do zaakceptowania jest taka sytuacja, że grupa studentów i doktorantów, która – zgodnie z art. 25 ust. 1 PSWN i § 39 ust. 1 pkt 3 Statutu UwS – ma być reprezentowana przez 32 elektorów (tj. ustawowe 20% składu UKE), w dniu głosowania nad wnioskiem MNiSW o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS liczyła jedynie 6 elektorów (5 studentów i 1 doktorant), czyli poniżej 5% składu UKE, przy czym nic nie stało na przeszkodzie w jego uzupełnieniu.

Z ogłoszonego w mediach wyniku głosowania można wywnioskować, że Przewodnicząca UKE UwS stwierdziła (?) uprzednio **wygaśnięcie mandatów 37 elektorów**, lecz **nie zarządziła wyborów uzupełniających nowych osób, na okres do końca kadencji** (§ 41 ust. 3 Statutu UwS), gdyż **przyjęła, że dnia 11 czerwca 2026 r. UKE liczy w pełnym składzie jedynie 123 osoby (tyle uznała za uprawnione do głosowania)**.

Kolejnym **ewidentnym naruszeniem prawa** było niewygaszenie mandatu członka UKE, który jest przewodniczącym rady innej uczelni (dr hab. **Tamara Zacharuk**, prof. ucz. – elektor z grupy prof. i prof. ucz. Wydziału Nauk Społecznych – jest Przewodniczącą Rady Uczelni Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku). **Zakaz łączenia funkcji członka rady innej uczelni z mandatem elektora** wynika wprost z **art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 PSWN** oraz z **§ 40 ust. 2 w zw. z § 41**

**ust. 1 Statutu UwS.** Również na tej samej podstawie prawnej oparty jest **obowiązek wygaszenia mandatów osób łączących członkostwo w UKE z zatrudnieniem w administracji publicznej**, a takich osób jest w UKE UwS co najmniej kilka.

Reasumując: **Uczelniane Kolegium Elektorów UwS** w dniu głosowania nad wnioskiem MNiSW o odwołanie Prof. M. Minkiny z funkcji Rektora UwS (tj. 11 czerwca 2026 r.) **było organem o wadliwej konstrukcji – sprzecznej zarówno z normami ustawowymi, jak i regulacjami statutowymi**, bowiem:

- 1) **w miejsce aż 37 elektorów UKE**, których mandaty wygasły w związku z zakończeniem przez nich członkostwa w grupach wspólnoty akademickiej, z których zostali wybrani – **nie wybrano ich następców na okres do końca kadencji**;
- 2) **nie dochowano obligatoryjnego składu osobowego grupy studentów i doktorantów**, który musi liczyć 20% członków UKE (wymóg ustawowy);
- 3) **dopuszczono do udziału w głosowaniu osoby, których mandaty elektorские wygasły z mocy prawa** w związku z zaprzestaniem przez te osoby spełniania wymagań odnoszących się do niezależności (w tym: przewodniczący rady innej uczelni oraz osoby zatrudnione w administracji publicznej).

**Wyliczone ciężkie naruszenia prawa są wystarczające do stwierdzenia nieważności przeprowadzonego głosowania wniosku MNiSW o odwołanie Rektora Prof. M. Minkiny.**

5. **Jakie środki prawne można uruchomić w celu wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały nr 1/2026 Uczelnianego Kolegium Elektorów UwS z dnia 11 czerwca 2026 r. w sprawie odwołania prof. dr. hab. Mirosława Minkiny z funkcji Rektora Uniwersytetu w Siedlcach?**

Uchwała nr 1/2026 Uczelnianego Kolegium Elektorów została podjęta przez organ wadliwie ukształtowany (w składzie brakowało aż 37 elektorów, natomiast uczestniczyły w głosowaniu osoby nieuprawnione – np. przewodniczący rady innej uczelni).

Art. 426 przedstawia zakres nadzoru sprawowanego przez ministra:

*W ramach nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki minister sprawuje nadzór nad uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych (ust. 1 pkt 1).*

Pojęcie „zgodności działania z przepisami prawa” oznacza zastosowanie kryterium legalności do nadzoru ministra.

Jak zaś stanowi art. 427:

*2. Minister stwierdza nieważność:*

*1) aktu wydanego przez organy uczelni lub CMKP, z wyłączeniem uchwały, o której mowa w art. 192 ust. 2 i 3 oraz art. 221 ust. 14, i decyzji administracyjnej,*

*2) aktu dotyczącego kształcenia w szkole doktorskiej wydanego w instytucie PAN, instytucie badawczym, instytucie międzynarodowym lub CMKP, z wyłączeniem decyzji administracyjnej,*

*3) aktu założyciela w sprawie nadania statutu*

*– w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa.*

*3. Na rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu służy, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, skarga do sądu administracyjnego. Przepisy o zażądaniu do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych stosuje się odpowiednio.*

Jak trafnie zauważa T. Jędrzejewski: „(...) **stwierdzenie nieważności może dotyczyć wszystkich aktów poddanych na podstawie komentowanego przepisu nadzorowi**, z wyjątkiem zamkniętego katalogu wyliczonego w tym przepisie” (T. Jędrzejewski, Komentarz do art. 427, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019, s. 1174, Nb 6), a zatem z wyłączeniem jedynie zasad postępowania w sprawach stopni doktora i doktora habili-

towanego. Ten sam autor wyjaśnia: „Ustawodawca objął zakresem przedmiotowym kompetencji ministra do stwierdzenia nieważności trzy rodzaje aktów, przyjmując za podstawę klasyfikacji podmiot wydający dany akt. Po pierwsze, minister stwierdza nieważność aktów wydanych przez organy uczelni. Tę, jak się wydaje, szeroką kategorię aktów tworzą co do zasady uchwały rady uczelni i senatu oraz zarządzenia rektora. **Nie można tu jednak wykluczyć uprawnień do wydawania aktów przez organy uczelni utworzone w drodze regulacji statutowej na mocy art. 17 ust. 2 p.s.w.n. Będą nimi** odpowiednio zarządzenia utworzonych w tym trybie organów monokratycznych lub **uchwały organów kolegialnych**. Kompetencja ministra do stwierdzenia nieważności aktu organu uczelni nie obejmuje jednak czterech rodzajów aktów, a mianowicie trzy z nich to akty dotyczące nadawania stopni naukowych, a czwarty to decyzje administracyjne. W przypadku pierwszej grupy wyłączeniu podlegają: uchwała senatu określająca sposób postępowania w sprawie nadania stopnia doktora, uchwała senatu w sprawie dodatkowych ustalonych przez podmiot doktoryzujący wymagań nadania stopnia doktora lub dodatkowych warunków dopuszczenia do obrony oraz uchwała senatu określająca szczegółowy tryb postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, zasady ustalania wysokości opłaty za postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego oraz zwalniania z tej opłaty i sposób wyznaczania członków komisji habilitacyjnej. Natomiast wyłączenie decyzji administracyjnych z zakresu omawianego środka nadzoru jest oczywiste z uwagi na zagwarantowaną przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego możliwość usunięcia z obrotu wydanej decyzji zarówno w ramach postępowania odwoławczego, jak i w wyniku zastosowania nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji. **Dodać należy, że zastosowanie przedmiotowego środka nadzoru w przypadku wystąpienia określonych przez ustawodawcę podstaw jest obligatoryjne**” (tamże, s. 1173-1174, nb 5).

Analogiczne stanowisko zajął P. Iżycki, który stwierdził: „Kompetencja ministra do stwierdzenia nieważności aktu organu uczelni albo założyciela jest podstawowym środkiem nadzorczym zmierzającym do eliminacji aktu bezprawnego i

tym samym do zapewnienia stanu zgodności z prawem. Odmienne niż na gruncie poprzednio obowiązującego art. 36 ust. 1 PrSzkolWyż05, ustawodawca nie przewidział granicy czasowej do stwierdzenia nieważności aktu przez organ nadzoru. W szczególności znaczenia prawnego nie ma obecnie okoliczność przestania bądź nieprzestania aktu ministrowi. W obecnym stanie prawnym aktualność zachowało stanowisko przyjęte przez NSA w post. z 26.9.2014 r. (I OSK 2159/14, Legalis), iż akt uczelni podlega kompetencji nadzorczej ministra, nawet pomimo nieprzekazania ministrowi tego aktu. (...) **Katalog przedmiotowy kompetencji nadzorczych ministra został ujęty szeroko. Nadzorowi podlegają akty zarówno organów monokratycznych, jak i kolegialnych uczelni, niezależnie od ich nazewnictwa** (uchwała, zarządzenie, postanowienie, decyzja itp.). **Nadzorowi podlegają akty zarówno organów wyodrębnionych ustawowo** (rada uczelni, rektor i senat), **jak i innych organów przewidzianych w statucie uczelni** (zob. art. 17 ust. 2 PrSzkolWyżN), abstrahując od ustroju wewnętrznego danego podmiotu. **Kryterium nadzoru jest zgodność badanego aktu z przepisami prawa.** Z istoty zamkniętego katalogu źródeł prawa, jak i zasady autonomii uczelni, wynika, że **chodzi tutaj o zgodność aktu z przepisem prawa powszechnie obowiązującym**, ewentualnie z wiążącym daną jednostkę aktem stosowania prawa w postaci decyzji administracyjnej. Minister nie ma kompetencji do oceny zgodności aktu z przepisami wewnętrznymi uczelni, co związane jest przede wszystkim z jej autonomią, a także z brakiem jasno określonej hierarchii tych aktów. Jednocześnie warto zauważyć, że przesłanką stwierdzenia nieważności jest "niezgodność aktu z przepisami prawa", co oznacza, iż **zastosowanie kompetencji nadzorczej nie jest uwarunkowane przesłanką naruszenia kwalifikowanego**, tj. istotnego naruszenia prawa, tak jak ma to miejsce przy rozstrzygnięciach innych organów nadzoru państwowego (np. nadzoru nad samorządem terytorialnym). Przyjęte rozwiązanie prawne wynika z faktu, że granicą autonomii szkoły wyższej jest obowiązujący porządek prawny. Jednocześnie władza publiczna, a nie szkoły wyższe, ponosi odpowiedzialność polityczną za realizację prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji minister musi posiadać kompetencje

umożliwiające egzekwowanie ww. uprawnień oraz zapewniające poszanowanie przestrzegania granic autonomii przez uczelnie (...)” (P. Iżycki, Komentarz do art. 427, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1218-1219, Nb 4).

Również NSA w postanowieniu z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt I OSK 2159/14, LEX nr 1529004, stwierdził: „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego jest kompetentny, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, do stwierdzenia nieważności każdej uchwały organu kolegiального uczelni lub decyzji rektora (innej niż decyzja administracyjna), w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni”.

W związku z tym, dopuszczenie do udziału w głosowaniu rektora osoby, którą wyklucza norma ustawowa, jest naruszeniem jej przepisów (art. 25 ust. 3 w zw. z art. 20 ust. 3 PSWN). Naruszeniem prawa (art. 25 ust. 1 PSWN) jest również doprowadzenie do głosowania z udziałem kolegium elektorów, składającego się z niecałych 5% studentów i doktorantów, podczas gdy ustawa określa go jako „nie mniej niż 20% składu”.

Co więcej, najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wyraźnie wskazuje, że wada taka ma charakter kwalifikowany – **powoduje nieważność uchwały bez względu na jej wynik, także wówczas, gdy w sprawie zostało zachowane *quorum* (por. wyrok TK z 19.06.2024 r., K 7/24)**

Z powyższego wynika, że **minister powinien z urzędu, w trybie nadzoru, podjąć działania nadzorcze** i wyeliminować uchwałę z obrotu prawnego.

---

*r.pr. Piotr Brzozowski*

*ekspert prawa o szkolnictwie wyższym*

