

Warszawa, 18 marca 2022 r.

## Opinia prawna Rzecznika Praw Doktoranta KRD w przedmiocie przyczyn skreślenia z listy doktorantów

### I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza i ocena charakteru prawnego katalogu przesłanek skreślenia z listy doktorantów wskazanego w art. 203 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz decyzji administracyjnych wydawanych w tym zakresie.

### II. Podstawa prawna

1. Ustawa z dnia – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm. (w skrócie: „KPA”);
2. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 478 z późn. zm. (w skrócie: „PSWN”).

### III. Analiza prawna

Obowiązująca ustawa PSWN przewiduje dwa tryby skreślenia z listy doktorantów. Pierwszy z nich - **tryb obligatoryjny** uregulowany został w art. 203 ust. 1 PSWN. Zakłada on konieczność skreślenia doktoranta z listy doktorantów w razie wystąpienia jednej z wymienionych w tym przepisie przesłanek. W myśl tego przepisu doktoranta skreśla się z listy doktorantów w przypadku:

- 1) negatywnego wyniku oceny śródkresowej;
- 2) niezłożenia rozprawy doktorskiej w terminie określonym w indywidualnym planie badawczym;
- 3) rezygnacji z kształcenia.

Natomiast drugim z trybów skreślenia jest **tryb fakultatywny** (art. 203 ust. 2 PSWN). Zgodnie z art. 203 ust. 2 PSWN, doktorant może być skreślony z listy doktorantów w przypadku:

- 1) niezadowolającego postępu w przygotowaniu rozprawy doktorskiej;

2) niewywiązywania się z obowiązków, o których mowa w art. 207 PSWN, czyli obowiązku postępowania zgodnie z regulaminem oraz obowiązku realizacji programu kształcenia i indywidualnego planu badawczego.

W tym miejscu należy podkreślić, że przepis art. 203 ust. 2 PSWN wyraźnie stanowi, że doktorant może, lecz nie musi zostać skreślony z listy doktorantów w razie zaistnienia jednej z wymienionych w tej regulacji przesłanek. Skreślenie z listy doktorantów w tym trybie jest zatem opcjonalne i zależy od decyzji właściwego organu w tym zakresie. Co za tym idzie, przepis art. 203 ust. 2 PSWN nie nakłada na tenże organ obowiązku skreślenia z listy doktorantów w takiej sytuacji, a jedynie przyznaje mu w tym przedmiocie stosowne uprawnienie.

Skreślenie z listy doktorantów następuje w drodze **decyzji administracyjnej**, od której służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 203 ust. 3 PSWN). Jak każda decyzja administracyjna, decyzja taka powinna zawierać elementy wskazane w art. 107 § 1 KPA, do których zalicza się:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także

możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Ponadto uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 KPA). Uzasadnienie decyzji pełni doniosłą funkcję z uwagi na realizowanie ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) podkreślił, że: *„Obowiązkiem każdego organu administracji jest jak najstaranniejsze wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, co wypływa także z zasad ogólnych wyrażonych w art. 9 KPA (zasada udzielania pomocy prawnej), oraz art. 11 KPA (zasada przekonywania, czyli wyjaśniania stronie "zasadności przesłanek" rozstrzygnięcia)”.* – wyrok NSA z 15.02.1984 r. SA/Po 1122/83, GAP 1986, Nr 4, s. 45.

Niemniej istota rozróżnienia wspomnianych wyżej trybów skreślenia wyraża się również w charakterze decyzji administracyjnej, na podstawie której następuje skreślenie z listy doktorantów. Zważyć bowiem należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 203 ust. 1 PSWN, czyli w tzw. trybie obligatoryjnym to **decyzja związana**. Oznacza to tyle, że w przypadku decyzji związanej przepisy prawa ściśle określają treść aktu oraz warunki obligujące organ do jego wydania. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrzymuje się, że decyzja określana jest, jako związana, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu "luzu decyzyjnego", jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Wprawdzie norma prawna może dopuszczać ograniczony luz decyzyjny, gdy organ dokonuje wyboru konsekwencji (z kilku przypadków, w granicach rozpiętości tzw. widełek), ale jest związany normatywnymi dyrektywami wyboru konsekwencji, co stanowi nadal postać decyzji związanej - wyrok NSA z 19 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 319/12, LEX.

Związany charakter decyzji wydawanej na podstawie art. 203 ust. 1 PSWN wynika z konstrukcji tego przepisu i użytego w nim sformułowania „doktoranta skreśla się”. Co za tym idzie, w razie negatywnego wyniku oceny śródkresowej, niezłożenia rozprawy

doktorskiej w terminie określonym w indywidualnym planie badawczym bądź rezygnacji z kształcenia właściwy organ jest zobligowany do wydania decyzji o określonej treści, tj. decyzji w przedmiocie skreślenia z listy doktorantów - (tak też: Ł. Kierznowski, *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198-216 oraz 259 do 264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warszawa 2018, s. 53.).

Z kolei w przypadku fakultatywnego skreślenia z listy doktorantów, decyzja podejmowana jest w ramach tzw. swobodnego uznania, przez co podlega ona surowszym wymogom niż decyzja związana, tj. winna ona zawierać wyczerpujące uzasadnienie oparte na rzetelnej i szczególnie wnikliwej analizie wszelkich okoliczności sprawy (**decyzja uznaniowa**). Ponadto decyzja o skreśleniu z listy doktorantów w trybie fakultatywnym powinna zostać wydana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, a więc – jak podnosi się w doktrynie - zachować pewną proporcję między celem, w jaki organ wyposażono w daną kompetencję, a dotkliwością decyzji dla jej adresata. (zob. H. Izdebski [w:] J. M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 203.). Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że: „*Decyzja o skreśleniu z listy doktorantów wydana w oparciu o art. 203 ust. 2 p.s.w.n. ma charakter uznaniowy. W tym miejscu podkreślić należy, że uznanie administracyjne nie pozwala na dowolne działanie organu administracji publicznej, czy rozstrzygnięcie na podstawie przesłanek niemających obiektywnego uzasadnienia. Orzekający w sprawie organ jest zobowiązany do rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy. Natomiast Sąd, kontrolując decyzję uznaniową, jest obowiązany zbadać, czy zaskarżona decyzja nie nosi cech dowolności. (...). Wskazuje się, że wymogi, jakim powinna odpowiadać decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego, są dalej idące niż ma to miejsce w odniesieniu do decyzji związanej. Uzasadnienie decyzji uznaniowej powinno zawierać wszechstronną analizę zgromadzonego materiału dowodowego i wyczerpująco uargumentowane stanowisko organu; powinno z niego wynikać, iż wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione (vide wyroki NSA: z 17 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 491/09 oraz z 20 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 2006/10).*” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 24 listopada 2020 r. II SA/Wa 1174/20.

Zatem w razie stwierdzenia niezadowalającego postępu w przygotowaniu rozprawy doktorskiej bądź niewywiązywania się z obowiązków, o których mowa w art. 207 PSWN, czyli obowiązku postępowania zgodnie z regulaminem oraz obowiązku realizacji programu kształcenia i indywidualnego planu badawczego doktoranta można skreślić albo nie skreślić, a każde z tych rozstrzygnięć jest prawnie dopuszczalne. Natomiast w razie podjęcia decyzji o skreśleniu z listy doktorantów - poza podstawowymi wymogami wskazanymi w KPA, jakim powinna odpowiadać każda decyzja administracyjna - na organie ciąży surowsze wymagania chociażby w postaci wyczerpującego uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia, przy uwzględnieniu wszelkich okoliczności relewantnych dla danej sprawy.

Kolejnym istotnym zagadnieniem dotyczącym skreślenia z listy doktorantów jest charakter katalogu przesłanek tegoż skreślenia związany z określeniem, czy możliwe jest wprowadzanie dodatkowych, niewymienionych w ustawie przyczyn usunięcia z listy doktorantów w drodze aktów wewnętrznych.

Przede wszystkim należy mieć na względzie, że ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ma charakter **regulacji ramowej**, której specyfika polega na tym, że uczelniom, w tym podmiotom prowadzącym kształcenie doktorantów przyznana została stosunkowo duża swoboda w kształtowaniu swoich wewnętrznych regulacji. Na ramowy charakter regulacji dotyczącej sfery szkolnictwa wyższego i nauki zwracano uwagę również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W kontekście prowadzonych rozważań warto odwołać się do stanowiska TK wyrażonego w wyroku z 8 listopada 2000 r., który orzekł, iż: *„Skoro konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej; zarówno niepublicznej jak i publicznej - to ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą - w myśl art. 70 ust. 5 konstytucji, respektować ich autonomię, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii, poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej.”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r. SK 18/99). Na gruncie powyższego wyroku można wysunąć wniosek, że regulacja ustawowa nie może regulować wszystkich kwestii związanych z kształceniem doktoranckim wyczerpująco i winna pozostawiać oznaczony zakres swobody w formułowaniu postanowień aktów wewnętrznych, w tym regulaminów szkół doktorskich. Z tego względu niejednokrotnie trudne

do określenia staje się, kiedy ustawa PSWN zawiera regulację kompleksową, tj. kiedy nie jest możliwe normatywne „wkroczenie” w jej zawartość w drodze przepisów regulaminowych, a kiedy możliwe jest jej uszczegółowienie, doprecyzowanie, a nawet wprowadzanie nowych rozwiązań nieprzewidzianych wprost w ustawie. Wydaje się, że w pierwszej kolejności nieodzowna w rozstrzygnięciu danej kwestii jest analiza i ocena konstrukcji i brzmienia danego przepisu ustawowego. Niemniej trzeba podkreślić, że z ramowego charakteru ustawy PSWN nie można wyprowadzić wniosku, jakoby każda kwestia unormowana we wspomnianej ustawie mogła być dowolnie modyfikowana w drodze aktów wewnętrznych. Co za tym idzie specyfika PSWN będzie skutkuje tym, że niektóre zagadnienia stanowiące przedmiot jej regulacji podlegają możliwości ich rozwijania i doprecyzowania, a inne zagadnienia są uregulowane wyczerpująco i względem nich taka możliwość przewidziana nie została.

Wracając na grunt przedmiotu niniejszej opinii warto przypomnieć, iż przepis art. 205 ust. 1 PSWN, w myśl którego regulamin szkoły doktorskiej określa organizację kształcenia w zakresie nieuregulowanym w ustawie, w szczególności: 1) sposób wyznaczania i zmiany promotora, promotorów lub promotora pomocniczego; 2) sposób dokumentowania przebiegu kształcenia; 3) sposób przeprowadzania oceny śródkresowej; 4) warunki przedłużania terminu złożenia rozprawy doktorskiej – bezpośrednio wskazuje na otwarty katalog zagadnień mogących stanowić przedmiot regulacji regulaminowej. Pytanie zatem pojawia się, czy przepis art. 205 ust. 1 PSWN pozwala na wprowadzanie dodatkowych, niewymienionych w ustawie przyczyn usunięcia z listy doktorantów.

W analizowanej materii dotyczącej charakteru art. 205 ust. 1 PSWN zwrócić uwagę można na pogląd M. Pyter, która zauważa, iż: „(...)wprowadzony termin "w szczególności" zezwala na autonomiczne poszerzenie tego katalogu [regulacji regulaminowej]. Jest rzeczą oczywistą, że określona w regulaminie organizacja kształcenia w szkole doktorskiej, nie może być sprzeczna z przepisami ustawy. Nie może także w żaden sposób pogarszać sytuacji prawnej doktorantów, w takim zakresie, w jakim jest ona wyznaczona ustawą oraz wprowadzać jakichkolwiek ograniczeń uprawnień przysługujących doktorantom już z mocy samej ustawy.” – M. Pyter (w:) A. Balicki, M. Pyter, B. Zięba, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.



Mając na uwadze powyższe po pierwsze należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w konstrukcji zarówno art. 203 ust. 1 PSWN (skreślenie obligatoryjne), jak i art. 203 ust. 2 PSWN (skreślenie fakultatywne) nie zdecydował się na wprowadzenie do ich treści zwrotu „w szczególności”, który *per se* zezwoliłby na autonomiczne poszerzenie katalogu przesłanek skreślenia. W efekcie należy stwierdzić, iż wykładnia językowa obu przepisów prowadzi do wniosku, że **wyliczenie przyczyn uzasadniających skreślenie z listy doktorantów wskazanych w art. 203 ust. 1 i 2 PSWN ma charakter zamknięty**. Pogląd taki podziela w doktrynie np. M. Dokowicz [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, art. 203. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że nie jest dopuszczalne dodawanie do przedmiotowego katalogu dodatkowych przyczyn skreślenia z listy doktorantów do wewnętrznych aktów obowiązujących na uczelni, w tym do regulaminów szkół doktorskich. Przepisu art. 205 ust. 1 PSWN przesądzającego o otwartym charakterze materii regulaminowej nie można odczytywać w taki sposób, który umożliwia dyskrejonalne tworzenie postanowień regulaminowych. Dlatego trzeba wskazać, że jego treść nie przyznaje właściwym organom uczelnianym kompetencji do modyfikacji wyczerpującej treści art. 203 ust. 1 i 2 PSWN.

Na marginesie w tym zakresie można zaznaczyć, że skreślenie z listy doktorantów może nastąpić także z innych przyczyn, niewymienionych w art. 203 ust. 1 i 2 PSWN, lecz wynikających jedynie z regulacji o randze ustawowej. Do sytuacji takich należy np. ukaranie doktoranta karą dyscyplinarną wydalenia z uczelni (art. 322 ust. 1 w zw. z art. 308 ust. 5 PSWN).

Po drugie zaś – zważywszy na ww. pogląd M. Pyter - wprowadzanie nowych podstaw skreślenia z listy doktorantów w regulaminie szkoły doktorskiej niewątpliwie pogarsza sytuację prawną doktorantów, w takim zakresie, w jakim jest ona wyznaczona ustawą i jest rozwiązaniem nie tylko niezgodnym z przepisami rangi ustawowej, ale także wysoce niekorzystnym z perspektywy doktorantów.

Mając na uwadze powyższe rozważania, **w ocenie Rzecznika Praw Doktoranta KRD katalog przesłanek skreślenia wskazanego w art. 203 ust. 1 i 2 ustawy – PSWN ma**

---

charakter zamknięty i nie jest możliwe wprowadzanie dodatkowych przesłanek skreślenia w drodze aktów wewnętrznych.

## VI. Wnioski

1. Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przewiduje dwa tryby skreślenia z listy doktorantów – tryb obligatoryjny (art. 203 ust. 1 PSWN) oraz tryb fakultatywny (art. 203 ust. 2 PSWN).
2. Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 203 ust. 1 PSWN ma charakter związany, z kolei decyzja oparta na regulacji art. 203 ust. 2 PSWN – uznaniowy.
3. Katalog przesłanek skreślenia z listy doktorantów wskazany w art. 203 ust. 1 i 2 ustawy – PSWN ma charakter zamknięty i nie jest możliwe wprowadzanie dodatkowych przesłanek skreślenia w drodze aktów wewnętrznych.

**Akceptował:**

*mgr Wojciech Kielbasiński*  
Rzecznik Praw Doktoranta KRD

**Opracowała:**

*mgr Barbara Pietrzyk-Tobiasz*  
członek Zarządu KRD  
Przewodnicząca Zespołu Prawnego  
Rzecznika Praw Doktoranta KRD