

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.191-205

UNIwersytet Warszawski

JAROSŁAW SZCZEPAŃSKI

j.w.szczepanski@uw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4964-8695>

Odwołanie rektora uczelni Służby Więziennej. Luka prawna w polskim systemie szkolnictwa wyższego

*Dismissal of the Rector of the Prison Service University:
A Legal Loophole in the Polish Higher Education System*

Wprowadzenie

Szkoła służby państwowej, jaką jest uczelnia Służby Więziennej, jest drugą najmłodszą, po Wyższej Szkole Straży Granicznej¹, tego typu uczelnią w Polsce. Mimo krótkiej historii, która zaczęła się wraz z powołaniem w 2018 r. Wyższej Szkoły Kryminalistyki i Penitencjarystyki w Warszawie², uczelnia ta była wie-

¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 1 września 2023 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Straży Granicznej (Dz.U. 2023, poz. 1842).

² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz.U. 2018, poz. 1461).

lokrotnie przedmiotem reform, które przyjmowały formę zmian ustawowych. Dziś funkcjonująca jako Akademia Wymiaru Sprawiedliwości (AWS), posiada najbardziej złożoną i wyjątkową na tle innych uczelni służb państwowych strukturę organizacyjną oraz złożoną podstawę prawną funkcjonowania. Uczelnia ta przeszła ewolucję od klasycznej, na gruncie polskiego porządku prawnego i systemu szkolnictwa mundurowego, jednostki nadzorowanej przez właściwego ministra, który – realizując zasadę nadzoru – mianował i odwoływał rektora (pełniącego równocześnie rolę komendanta) oraz jego zastępców, do uczelni cieszącej się pełnią autonomii akademickiej, w tym autonomii w kreowaniu organów wewnętrznych. Ewolucja ta znalazła tylko częściowe odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, jako że nie została ustanowiona oddzielna ustawa o uczelni Służby Więziennej, a regulacje o charakterze *lex specialis* do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³, będącej *lex generalis*, nie rozwiewają wątpliwości co do prawidłowego sposobu funkcjonowania organów wewnętrznych AWS. Przepisy szczególne zostały wprowadzone do ustawy o Służbie Więziennej⁴, z których kluczowym artykułem dla sposobu funkcjonowania i kreacji organów wewnętrznych uczelni pozostaje art. 66a.

Analiza przepisów prawa, ich wykładnia oraz praktyka stosowania, gdy mowa o AWS, nie są możliwe bez odwołania się do warstwy aksjologicznej, którą można odczytać z kolejnych dokumentów wytworzonych w ramach procesu legislacyjnego. Losy uczelni Służby Więziennej były powiązane bezpośrednio z wydarzeniami politycznymi, a kolejne nowelizacje jej dotyczące⁵ pokrywały się z okresami napięć ówczesnej koalicji rządowej oraz z wyborami parlamentarnymi w 2023 r. W tym sensie zmiany w przepisach dotyczących materii istotnej dla funkcjonowania uczelni Służby Więziennej można uznać z jednej strony za eksperyment w zwiększaniu autonomii, by zbliżyć go możliwie bardzo do autonomii uczelni niebędących uczelniami służby państwowej. Natomiast z drugiej strony, w szczególności w zakresie nowelizacji z 2023 r., jest to przykład polityzacji

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1571, ze zm.), dalej: p.s.w.n.

⁴ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1869, ze zm.), dalej: u.o.s.w.

⁵ Ustawa o Służbie Więziennej w zakresie, w jakim dotyczyła kluczowego dla funkcjonowania uczelni Służby Więziennej, tj. art. 66a, była nowelizowana trzykrotnie. Pierwszy raz w 2018 r. w maju, przed wyborami samorządowymi (co można uznać za koincydencję ze zdarzeniem politycznym). Drugi raz w 2022 r. – w sytuacji, gdy koalicję rządową opuścił Jarosław Gowin i rosły napięcia pomiędzy pozostałymi członkami Zjednoczonej Prawicy, tj. partią Jarosława Kaczyńskiego i Zbigniewa Ziobry. Po raz trzeci w 2023 r., kiedy to zostały wprowadzone przepisy incydentalne, mające na celu przygotować szkołę na funkcjonowanie w zmienionej rzeczywistości politycznej, tj. po tym, gdy większość parlamentarna ukształtowana po wyborach powszechnych przeniosła Zjednoczoną Prawicę do ław opozycyjnych.

i psucia prawa, gdy mowa o wprowadzeniu przepisów epizodycznych mających nadać kompetencję Ministrowi Sprawiedliwości (w celu zabezpieczenia interesu politycznego w sytuacji perspektywy przegranej w wyborach powszechnych) do powołania rektora na nową, pięcioletnią kadencję⁶.

Cel i hipoteza

Celem artykułu jest zbadanie – poprzez zastosowanie logiki formalnej i rozumowania prawniczego – przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie, w jakim dotyczą one sposobu funkcjonowania najważniejszych z punktu widzenia uprawnień organów uczelni: kolegium elektorów, senatu i rektora. W związku z tym analizie poddano przepisy art. 24–29 p.s.w.n., art. 66a u.o.s.w. oraz art. 9 ustawy nowelizującej ustawę o Służbie Więziennej z 2023 r.⁷. Ostatni z przepisów ma charakter epizodyczny. Analiza ma prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy w istocie w wyniku licznych nowelizacji doszło do powstania luki w prawie w zakresie możliwości odwołania rektora uczelni Służby Więziennej.

Weryfikacji poddano hipotezę mówiącą o tym, że w wyniku kolejnych nowelizacji zmieniających regulacje dotyczące stanowiska rektora uczelni Służby Więziennej doszło do wytworzenia luki w prawie w związku z brakiem wymaganego przepisu szczegółowego, będącego kompetencją fakultatywną odwołania rektora. Weryfikację przeprowadzono za pomocą analizy dogmatycznej przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o Służbie Więziennej (w szczególności art. 66a u.o.s.w.).

Lex generalis

Przepisy ogólne dotyczące analizowanej materii zawarte zostały w art. 24–29 p.s.w.n. Art. 24 stanowi o wymaganiach wobec rektora oraz o sposobie jego powołania. Zgodnie z regulacją ustawowąrektorem może być osoba posiadająca co najmniej stopień doktora oraz spełniająca określone wymagania stawiane wobec członków rady uczelni. Art. 24 ust. 2 stanowi, że rektora uczelni publicznej wybiera kolegium elektorów. Dotyczy to wszystkich uczelni publicznych. Wybór dokony-

⁶ To jeden z przypadków specyficznego odstępstwa od standardu wyznaczonego ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zgodnie z którą rektorzy wybierani są na czteroletnią kadencję.

⁷ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1053).

wany jest bezwzględną większością głosów (ust. 3). Przewodniczący kolegium elektorów powiadamia o wyborze rektora ministra (ust. 4). Przewodniczący posiada również kompetencję do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu⁸ (ust. 6). Ponadto z redakcji ust. 10 wynika, że na rektora może być wybrana osoba niezatrudniona w uczelni. Dopiero w przypadku wyboru zostanie ona zatrudniona jako nauczyciel akademicki, a uczelnia będzie stanowić w tym przypadku podstawowe miejsce pracy. Art. 26 wskazuje natomiast, że kadencja rektora trwa 4 lata i rozpoczyna się 1 września roku⁹, w którym nastąpił wybór. Zgodnie z art. 25 członkowie kolegium elektorów, którego kadencja trwa 4 lata, pochodzą z wyborów.

W art. 27 p.s.w.n. wprowadzono szczególną formę odwołania rektora uczelni publicznej. Zgodnie z dyspozycją art. 27 rektor uczelni publicznej może być odwołany przez kolegium elektorów większością co najmniej 3/4 głosów w obecności co najmniej 2/3 jego statutowego składu. Wniosek o odwołanie rektora uczelni publicznej może być zgłoszony przez senat większością co najmniej 1/2 głosów statutowego składu albo przez radę uczelni. W przypadku odwołania rektora stosuje się przepis art. 24 ust. 8. Senat stawia rektora w swoisty stan oskarżenia, a kolegium elektorów kwalifikowaną większością głosów odwołuje rektora¹⁰. Procedura ta nie wymaga spełnienia żadnych dodatkowych przesłanek. Rektor może być odwołany każdorazowo przy udziale kolegium elektorów oraz senatu. Jest to wyraz autonomii akademickiej oraz kontroli kolegialnej i dynamicznej. Jak wskazuje J. Woźnicki, historycznie możliwość odwołania rektora została wprowadzona w 2005 r., a ówczesne przepisy (art. 38 ust. 5, 5a i 5b ustawy o szkolnictwie wyższym¹¹) wskazywały na przesłankę, jaką było rażące naruszenie prawa¹². Ewolucja przepisów zniosła przesłanki, zwiększając uprawnienia ciał

⁸ Do wygaśnięcia mandatu rektora stosuje się odpowiednio przepis art. 20 ust. 4 p.s.w.n., który określa przesłanki.

⁹ W razie braku wyboru rektora do dnia 1 września, do czasu wyboru rektora funkcję rektora uczelni publicznej pełni przewodniczący kolegium elektorów.

¹⁰ Na marginesie należy wskazać, że uwaga zawarta w komentarzu J.M. Zielińskiego i H. Izdebskiego poczyniona przez tego pierwszego, zgodnie z którą w braku wskazania o potrzebie przeprowadzenia głosowania w trybie tajnym właściwy byłby tryb jawny, wydaje się błędna. Po pierwsze, wybór lub odwołanie jest kwestią personalną – powinny być rozstrzygane w głosowaniu tajnym. Po drugie, kolegium elektorów jest organem wyborczym, a wybory (zarówno powszechne, samorządowe, jak i w ramach systemu szkolnictwa wyższego i nauki) powinny się odbywać w sposób tajny. Wreszcie przeprowadzenie wyborów w trybie jawnym może narażać elektorów na konsekwencje (należy przy tym pamiętać, że wśród elektorów znajdują się nie tylko pracownicy uczelni, lecz także studenci i doktoranci, których nie obejmuje chociażby ochrona z zakresu prawa pracy). Por. J.M. Zieliński, Art. 27, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el. 2023.

¹¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2005, nr 164, poz. 1365).

¹² J. Woźnicki, Art. 27, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.

kolegialnych, i tym samym zaostrzyła poziom kontroli nad działalnością rektora. Dziś nie tylko rażące naruszenie prawa, ale również nierealizowanie zadań powierzonych rektorowi zgodnie z oczekiwaniami środowiska akademickiego jest wystarczającym powodem do wszczęcia procedury odwołania go ze stanowiska.

Lex specialis – uczelnie służb państwowych

W zakresie funkcjonowania służb państwowych ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wprowadza szereg przepisów szczególnych odmiennie regulujących materię zaprezentowaną wyżej. W zakresie istotnym dla prowadzonej analizy należy się przyrzeć dyspozycji art. 435, 436 i 439 p.s.w.n. Pierwszy z nich wskazuje, że przez ministra wskazanego m.in. w art. 24 ust. 4 i art. 24 ust. 9 pkt 1 należy rozumieć ministra nadzorującego. Oznacza to, że w przepisie szczególnym mówiącym o sposobie funkcjonowania uczelni służby państwowej przyjmuje się, iż możliwe jest funkcjonowanie kolegium elektorów¹³, a jego przewodniczący informuje ministra nadzorującego o wyborze lub powołaniu rektora.

Zgodnie z art. 436 p.s.w.n. organami uczelni służb publicznych są jedynie rektor i senat, a statut uczelni ma wskazać organ, który realizuje funkcje rady uczelni. Należy podkreślić, że kolegium elektorów nie jest organem uczelni zgodnie z przepisami ogólnymi ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (art. 17). Regulacja szczegółowa wskazująca na istnienie jedynie dwóch organów uczelni służby państwowej nie wpływa zatem na realizację przepisów dotyczących kolegium elektorów.

W tym ostatnim zakresie istotny jest art. 439 p.s.w.n., w którego ust. 1 wskazuje się, że rektora uczelni służb państwowych jako jednostki organizacyjnej właściwej służby wyznacza¹⁴ minister właściwy do spraw wewnętrznych spośród funkcjonariuszy właściwej służby, spełniających warunki określone w art. 24 ust. 1. Z kolei zgodnie z ust. 6 rektora uczelni służb państwowych i osobę, o której mowa w ust. 4¹⁵, może odwołać minister właściwy do spraw wewnętrznych.

¹³ Wynika to z odniesienia do art. 24 ust. 4 p.s.w.n., który w formie przewidzianej dla uczelni służb mundurowych nakładałby na przewodniczącego kolegium elektorów obowiązek poinformowania ministra nadzorującego o wyborze rektora.

¹⁴ Termin „wyznacza” jest brany w cudzysłowie w omówieniu dokonany w komentarzu przez I. Degtyarową. Jest to związane z nieostrością terminu, który nie oznacza ani powołania, ani mianowania, a także nie wyłącza możliwości wyznaczenia rektora po przeprowadzeniu wyborów. W tym ostatnim przypadku możliwe są warianty, w których w procedurze wyborczej wskazywany jest jeden lub kilku kandydatów do wyznaczenia na funkcję rektora. Zob. więcej: I. Degtyarova, *Art. 439, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.

¹⁵ Osoba wyznaczona na wniosek rektora spośród funkcjonariuszy właściwej służby państwowej do pełnienia w uczelni służb państwowych funkcji kierowniczej do spraw realizacji zadań uczelni jako jednostki organizacyjnej właściwej służby.

Redakcja tego ostatniego przepisu wskazuje na kompetencję fakultatywną – minister w dowolnym momencie może odwołać rektora nadzorowanej uczelni. Funkcjonalnie przepis ten odpowiada art. 27 p.s.w.n., w którym również przyznana jest kompetencja fakultatywna do wniesienia wniosku o odwołanie rektora, który rozpatruje już obowiązkowo kolegium elektorów. *Ratio legis* obu regulacji jest tożsamy. W obu przypadkach chodzi o możliwość odwołania rektora, gdy nie realizuje on strategii zgodnej z wolą podmiotu nadzorującego jego działanie i obsadzającego go na stanowisku – bez względu na to, czy jest to nadzorujący senat i wybierające kolegium elektorów działające wspólnie, czy też minister nadzorujący (do spraw wewnętrznych).

Ewolucja przepisów dotyczących uczelni Służby Więziennej

Specyficzna sytuacja dotyczy uczelni służby państwowej nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości. Regulacja o charakterze *lex specialis* zawarta w art. 439 ust. 7 p.s.w.n. jest bowiem przepisem odsyłającym do ustawy o Służbie Więziennej w zakresie, w jakim mają być stosowane przepisy dla pozostałych uczelni służb państwowych określone w art. 439 ust. 1–6 p.s.w.n. Jest to zatem przypadek, w którym można mówić o przepisie szczegółowym stanowiącym wyjątek od przepisu szczegółowego ustanowionego dla większości uczelni służb państwowych. Art. 439 ust. 1–6 określa zakres regulacji szczegółowej, a dopiero ustawa o Służbie Więziennej wprowadza przepisy merytoryczne dla uczelni Służby Więziennej.

Regulacją o charakterze *lex specialis* dla uczelni nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości jest art. 66a u.o.s.w. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o Służbie Więziennej nowelizacją z 2018 r.¹⁶ W pierwotnym brzmieniu stanowił on w ust. 1, że to Minister Sprawiedliwości powołuje rektora na pięcioletnią kadencję spośród oficerów Służby Więziennej posiadających co najmniej stopień naukowy doktora¹⁷. Podobnie, zgodnie z ust. 2, Minister Sprawiedliwości mógł powołać prorektora uczelni na pięcioletnią kadencję spośród osób posiadających co najmniej stopień naukowy doktora. Ust. 3 stanowił, że kadencja rektora wygasa w przypadku upływu jego kadencji, jego śmierci, złożenia przez niego rezygnacji, pisemnego zgłoszenia przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby albo rozwiązania umowy o pracę przez pracownika lub jego odwołania. Ust. 4 nadawał kompetencję obligatoryjną dla Ministra Sprawiedliwości do odwołania

¹⁶ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 912).

¹⁷ Ponadto art. 66a ust. 5 u.o.s.w. pozwalał, żeby Minister Sprawiedliwości powierzył pełnienie obowiązków rektora lub prorektora uczelni osobie spełniającej warunki określone w ust. 1 lub 2 do czasu powołania rektora lub prorektora uczelni, na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy.

rektora lub prorektora w przypadku, gdy nie wypełniał on swoich obowiązków na skutek choroby trwającej dłużej niż 180 dni w roku kalendarzowym lub został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Przepis ten wprowadzał kompetencję obligatoryjną, nie realizował więc dyspozycji art. 439 ust. 6 p.s.w.n., który wskazywał na potrzebę uregulowania spraw określonych w art. 439 ust. 1–5 p.s.w.n., w tym przyznania kompetencji fakultatywnej do odwołania rektora w każdym czasie. Regulacja w ustawie o Służbie Więziennej powinna wskazać organ (ewentualnie organy, jak w art. 27 p.s.w.n.) oraz tryb odwołania rektora. Ustawodawca nie wprowadził jednak odpowiedniej regulacji i spowodował wystąpienie luki prawnej.

Innym problemem regulacji szczegółowej była kwestia podmiotu mającego stwierdzić wygaśnięcie mandatu rektora. Zgodnie z regulacją ogólną wyrażoną w art. 24 ust. 6 pkt 1 p.s.w.n. to przewodniczący kolegium elektorów stwierdza wygaśnięcie mandatu rektora. Art. 453 ust. 2 p.s.w.n. stanowi, że wygaśnięcie mandatu rektora uczelni służb państwowych w przypadku, o którym mowa w art. 125 ust. 6, stwierdza minister nadzorujący. Jak podkreśla T. Kuczyński, „w przypadku wykonywania dodatkowego zajęcia zarobkowego przez rektora uczelni wojskowej oraz uczelni służb państwowych bez zgody rady uczelni, minister nadzorujący uczelnię stwierdza wygaśnięcie mandatu rektora. Minister nie posiada tu luzu decyzyjnego, co upoważnia do stwierdzenia, że w razie spełnienia hipotezy tej normy jest zobowiązany do podjęcia czynności wygaszającej mandat rektora. Oznacza to, że o skuteczności wygaszenia mandatu rektora można mówić dopiero z chwilą potwierdzenia tego faktu odrębną decyzją deklaratoryjną”¹⁸. Ustawa o Służbie Więziennej wskazywała szereg sytuacji, w których kadencja rektora lub prorektora wygasa, nie określała natomiast podmiotu stwierdzającego wygaśnięcie. Wydaje się, że w ówczesnym stanie prawnym mógł to czynić Minister Sprawiedliwości.

Sytuacja ta – obsadzanie stanowiska rektora przez ministra nadzorującego – uległa zmianie wraz z nowelizacją ustawy o Służbie Więziennej z 2022 r.¹⁹. Nadała ona art. 66a nowe brzmienie, w którym zgodnie z ust. 1 to senat uczelni powoływał rektora na pięcioletnią kadencję spośród pracowników uczelni lub funkcjonariuszy pełniących służbę w uczelni, posiadających co najmniej stopień doktora. Dalsze zwiększanie autonomii uczelni wynikało z przeniesienia kompetencji do powołania prorektorów z Ministra Sprawiedliwości na rekto-

¹⁸ T. Kuczyński, *Art. 453*, [w:] *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX/el. 2020.

¹⁹ Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 1933).

ra (ust. 3). Podobnie kompetencja obligatoryjna do odwołania rektora przed upływem kadencji została przeniesiona z Ministra Sprawiedliwości na senat uczelni. Przesłanki mówiące o wygaśnięciu mandatu nie zostały znowelizowane, nie wskazano również w regulacji o charakterze *lex specialis* podmiotu, który mógłby stwierdzić wygaśnięcie. Nie wypełniono też luki dotyczącej kompetencji fakultatywnej do odwołania rektora.

Ratio legis dla tak szczególnego unormowania sposobu kreacji rektora uczelni służby państwowej można odnaleźć w uzasadnieniu do projektu ustawy. Jak wskazano, projektowana zmiana w art. 66a ma na celu usankcjonować autonomię Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości (SWWS). Było to ściśle powiązane ze swobodą realizacji misji i celów SWWS, która była nierozzerwalnie związana z potrzebą kolegialnej kontroli przejawiającej się dynamicznym zarządzaniem kadrą akademicką, efektywnym wykorzystaniem środków finansowych oraz dostosowywaniem wewnętrznych struktur i procesów decyzyjnych do profilu uczelni²⁰.

Zawężenie kręgu podmiotowego przy wyborach na wyższe stanowiska kierownicze w Służbie Więziennej do osób związanych z uczelnią stosunkiem pracy lub służby miało umożliwić sprawną realizację strategii i misji uczelni jako podmiotu systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz jednostki organizacyjnej Służby Więziennej.

Analiza uzasadnienia wskazuje, że celem legislacji nie było uniemożliwienie sprawowania kolegialnej kontroli dynamicznej poprzez rygorystyczne ograniczenie możliwości odwołania rektora uczelni Służby Więziennej. Przeciwnie, autonomia społeczności akademickiej miała być zagwarantowana poprzez dowartościowanie ciała kolegialnego – reprezentacji społeczności akademickiej. Tym samym celowościowo należałoby poszukiwać takiej interpretacji, która wskazałaby na możliwość realizacji kompetencji fakultatywnej do odwołania rektora.

Wypełnienie luki przy wykorzystaniu art. 70 Kodeksu pracy – wariant senacki

Celem było zatem istotne zwiększenie kompetencji senatu jako organu kolegialnego, będącego wyrazicielem woli społeczności akademickiej. Senat mógł swobodnie powoływać rektora oraz (co znajduje wyraz również w obecnie obowiązującym statucie uczelni Służby Więziennej²¹) odwoływać rektora. Kom-

²⁰ Sejm RP, IX kadencja, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 2384, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2384> (dostęp: 24.04.2025).

²¹ § 29 ust. 1 pkt 22 Statutu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości (<https://bip.aws.edu.pl/download/Decyzja%20Ministra%20Sprawiedliwosci%20z%20dnia%2012%20wrzesnia%202023%20r.%20>

petencja fakultatywna do odwołania rektora przez organ powołujący – choć niewyrażona wprost w ustawie, a w statucie niedoprecyzowana – wynika z istoty samego aktu powołania. Organ powołujący ma każdorazowo prawo do odwołania tego, kogo powołuje na stanowisko. Odnośnie do stanowiska rektora uczelni Służby Więziennej wniosek taki można wyinterpretować, stosując wykładnię systemową. Kodeks pracy²² stanowi w § 1 art. 70, że pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony. W § 2 stanowi natomiast, że stosunek pracy z pracownikiem odwołanym ze stanowiska rozwiązuje się na zasadach określonych w przepisach Kodeksu pracy, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Regulacja kodeksowa znajduje zastosowanie, jako że zgodnie z art. 147 p.s.w.n. w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy należy stosować regulacje kodeksowe. Brak precyzji w zakresie przepisów *lex specialis* (ustawa o Służbie Więziennej) do przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, i niej samej jako *lex generalis*, sprawia, że należy się odwołać do Kodeksu pracy, który jest *lex generalis* dla ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, będącej w zakresie przepisów prawa pracy traktowaną jako *lex specialis* do regulacji kodeksowej.

Za taką argumentacją przemawia również stanowisko doktryny, z którego można wywieść *argumentum per analogiam* od powoływania dyrektorów szkół. K. Jaśkowski, komentując art. 70 k.p., wskazuje, że „jeżeli uprawnienia do odwołania ze stanowiska i rozwiązania stosunku pracy są rozdzielone między dwa różne podmioty (organy), to odwołanie tylko pozbawia stanowiska, a do rozwiązania stosunku pracy niezbędna jest dodatkowa czynność drugiego podmiotu, np. wypowiedzenie”²³. Znalazłoby to zastosowanie do sytuacji w uczelni Służby Więziennej, gdzie rektor powoływany jest na stanowisko spośród pracowników lub funkcjonariuszy uczelni. Wskazuje również dalej – co stanowi podstawę prowadzenia analogii – że w przypadku odwołania dyrektora szkoły „najczęściej odwołany dyrektor jest nauczycielem zatrudnionym w kierowanej przez niego szkole i wówczas odwołanie nie powoduje rozwiązania nauczycielskiego stosunku pracy, a jedynie pozbawia pełnionej funkcji”²⁴. Sytuacja ta jest analogiczna do uczelni Służby Więziennej, gdzie rozwiązanie stosunku pracy to materia po-

w%20sprawie%20zatwierdzenia%20statutu%20Akademii%20Wymiaru%20Sprawiedliwosci.pdf, dostęp: 30.01.2025).

²² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1465, ze zm.), dalej: k.p.

²³ K. Jaśkowski, *Art. 70*, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2024.

²⁴ *Ibidem*.

między pracodawcą, tj. uczelnią reprezentowaną przez rektora, a pracownikiem, natomiast powołanie (i odwołanie) to kompetencja senatu. Stosowanie tej analogii sugerowałoby, że odwoływany przez senat rektor uczelni Służby Więziennej miałby te same roszczenia, jakie posiada odwoływany dyrektor, a które wynikają z orzecznictwa Sądu Najwyższego²⁵. Najdonioślejsze w stosowanej analogii do uprawnień odwoływanego dyrektora wydaje się jednak to, że w orzecznictwie ukształtował się pogląd, iż odwołanemu dyrektorowi nie przysługuje prawo do przywrócenia na stanowisko, a jedynie roszczenie odszkodowawcze na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów dotyczących wypowiedzenia zmieniającego²⁶. Zgodnie z przytoczonym stanowiskiem nawet wadliwe odwołanie nie uprawnia do roszczenia o przywrócenie, a jedynie o odszkodowanie.

Z powyższego wynika, że *ratio legis*, jaką była chęć ustawodawcy do wprowadzenia kolektywnej i dynamicznej kontroli, sprawiła, że rektor uczelni Służby Więziennej stał sięrektorem słabiej chronionym niż rektor uczelni niebędącej uczelnią służby państwowej. Ten ostatni może być odwołany ze stanowiska tylko w procedurze współdziałania senatu i kolegium elektorów.

Wypełnienie luki przy wykorzystaniu art. 70 k.p. – wariant ministerialny

W obecnym stanie prawnym sytuacja opisana wyżej została utrzymana, gdyż ostatnia nowelizacja dotycząca materii prawnej regulującej funkcjonowanie uczelni Służby Więziennej, tj. nowelizacja z 2023 r., nie zmieniła w tym zakresie brzmienia art. 66a. Co jednak istotne, nowelizacja – oprócz przepisów wprowadzających i zmieniających – zawierała szereg przepisów merytorycznych, które miały charakter epizodyczny. Przepisem takim był jej art. 9. Stanowił on, że w 2023 r. Minister Sprawiedliwości do dnia 31 lipca 2023 r. powoła rektora AWS na pięcioletnią kadencję, która rozpoczyna się z dniem 1 września 2023 r. Ponadto wskazano, że czynności podjęte na podstawie art. 66a ust. 1 i 2 nowelizowanej u.o.s.w. przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy – tj. powołanie rektora przez senat – uznawało się za nieskuteczne. W ust. 3 wskazano również, że dotychczasowy rektor SWWS pełni swoją funkcję do dnia 31 sierpnia 2023 r.

Tym samym w 2023 r. stan prawny w zakresie kreacji rektora uczelni Służby Więziennej, zmieniającej nazwę z SWWS na AWS, kształtował się tak, że senat *de facto* utracił prawo do wyboru rektora do czasu wejścia w życie ustawy, gdyż czynności przez niego podjęte z mocy prawa byłyby uznane za nieskuteczne.

²⁵ Zob. uchwała SN z dnia 3 lutego 1993 r., I PZP 71/92, OSNCP 1993, nr 9, poz. 144; uchwała SN z dnia 5 maja 1993 r., I PZP 15/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 217.

²⁶ K. Jaśkowski, *op. cit.*

W momencie wejścia w życie ustawy i aż do 31 lipca 2023 r. kompetencje do powołania rektora posiadał Minister Sprawiedliwości, a po 31 lipca kompetencja ta wróciła do senatu uczelni.

Ratio legis tej zmiany nie jest możliwe do odczytania z uzasadnienia do ustawy. Przepis ten miał charakter instrumentalny, pozwalał bowiem ukształtować jednorazowo na podstawie przepisu epizodycznego (co wprost wskazano w uzasadnieniu²⁷) obsadę stanowiska rektora. W świetle wyżej przedstawionej analogii oraz praktyki stosowania art. 70 k.p. powołanie rektora przez Ministra Sprawiedliwości uprawniałoby ten organ równocześnie do odwołania rektora w każdym czasie. Odwołanie skutkowałoby opróżnieniem organu (stanowiska rektora) w uczelni Służby Więziennej, nie oznaczałoby to jednak rozwiązania stosunku pracy z odwoływanymrektorem, gdyż wróciłby on na stanowisko sprzed powołania. Równocześnie już na podstawie art. 66a u.o.s.w. w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 2023 r. nowy rektor zostałby powołany przez senat, a następnie senat podjąłby działania określone w art. 66a ust. 2a, tj. dokonałby przyporządkowania powołanego rektora do jednej z grup pracowników.

Interpretacja ta jest zgodna z zasadą *actus contarius* (akt przeciwstawny). Możliwość wdrożenia tej zasady na gruncie prawa publicznego była przedmiotem rozważań S. Grabowskiej²⁸. Zgodnie z tą starorzyską zasadą w braku odpowiednich przepisów lukę prawną należy uzupełnić poprzez działanie dokładnie takie samo, ale odwrotne. Jeżeli więc nie przewidziano w ustawie trybu odwołania rektora AWS, zasada *actus contarius* wskazywałaby wprost, że skoro Minister powołał na funkcję, to może też z niej odwołać.

Powyższa interpretacja może jednak zostać podważona w związku z wywiezieniem kompetencji do powołania rektora uczelni Służby Więziennej przez Ministra Sprawiedliwości z przepisu epizodycznego, co było wprost intencją ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej. Zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej”²⁹ w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony (§ 29a ZTP). Przyjęcie, że dyspozycja przepisu epizodycznego może być realizowana tylko w określonym czasie, oznacza, że kompetencje z niego wywodzone również mogą być stoso-

²⁷ Sejm RP, IX kadencja, Rządowy projekt ustawy o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3068, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3068> (dostęp: 24.04.2025).

²⁸ S. Grabowska, *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w Europie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, vol. 87.

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283, ze zm.), dalej: ZTP.

wane jedynie w określonym czasie. Przyjęcie tej interpretacji oznaczałoby, że art. 9 nowelizacji u.o.s.w. z 2023 r. nadał kompetencje do powołania rektora uczelni Służby Więziennej w okresie od dnia wejścia w życie tej ustawy do dnia 31 lipca 2023 r., a tym samym w identycznym zakresie dat – mając za podstawę obowiązujący czasowo przepis epizodyczny – Minister Sprawiedliwości mógł w oparciu o art. 70 k.p. odwołać w dowolnym czasie powołanego rektora. Po 31 lipca 2023 r. kompetencja wracała do senatu uczelni, gdyż zgodnie z definicją przepisu epizodycznego z ZTP kończył się czas obowiązywania odstępstwa od reguły. Za taką interpretacją przemawia fakt zatwierdzenia statutu AWS przez Ministra Sprawiedliwości decyzją z dnia 12 września 2023 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości³⁰, w którym w § 29 ust. 1 pkt 22 wskazano, że do kompetencji senatu należy powoływanie i odwoływanie Rektora-Komendanta.

Wypełnienie luki na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Próba wypełnienia powstałej luki możliwa byłaby również potencjalnie na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Przyjmując, że obowiązek uregulowania w przepisach szczegółowych kwestii kompetencji fakultatywnej do odwołania rektora uczelni służby mundurowej nie został dopełniony, luka mogłaby być wypełniona poprzez odwołanie do regulacji ogólnej. Schemat wnioskowania opierałby się na uznaniu, że art. 27 p.s.w.n. to reguła generalna, od której art. 439 ust. 6 p.s.w.n. jest wyjątkiem, a art. 439 ust. 7 p.s.w.n. wskazuje na obowiązek wyznaczenia sposobu realizacji wyjątku określonego w art. 439 ust. 6 p.s.w.n. dla potrzeb funkcjonowania uczelni Służby Więziennej. W związku z brakiem realizacji dyspozycji ust. 7 i nieokreśleniem, komu przyznana jest kompetencja fakultatywna do odwołania rektora, należy wrócić do regulacji z ust. 6. Nie jest ona jednak możliwa do zastosowania względem uczelni Służby Więziennej, ponieważ stosowanie analogii mogłoby godzić w konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Oznacza to, że z braku odpowiednich regulacji szczegółowych – mimo obowiązku ich ustanowienia – należy się zwrócić ku regulacji generalnej, tj. art. 27 p.s.w.n.

Jak już wskazano wyżej, przepisy szczegółowe regulujące kwestię funkcjonowania organów uczelni służb państwowych nie odnoszą się do kolegium elektorów. Kolegium elektorów nie jest organem, lecz ciałem, które powinno funkcjonować w każdej uczelni publicznej. W przypadku uczelni służby mundurowej

³⁰ Dz.Urz. Ministra Sprawiedliwości 2023, poz. 179.

kolegium to również powinno zostać wybrane, a sposób i tryb wyboru powinny być określone w statucie. Przepis art. 25 p.s.w.n. nie został bowiem wyłączony, w szczególności odnośnie do uczelni Służby Więziennej. Zgodnie z art. 24 ust. 4 w zw. z art. 435 ust. 1 p.s.w.n. to przewodniczący kolegium elektorów powiadamia ministra nadzorującego (w przypadku uczelni Służby Więziennej – Ministra Sprawiedliwości) o wyborze lub powołaniu rektora. Jako że w SWWS, a dziś w AWS, rektor powoływany był i jest przez Senat, to o takim powołaniu musi powiadomić przewodniczący kolegium elektorów.

Skoro kolegium elektorów musi istnieć, żeby można było zrealizować przepisy o obowiązku powiadomienia przez jego przewodniczącego ministra nadzorującego o obsadzeniu rektora, to możliwe jest zastosowanie art. 27 p.s.w.n. w zwykłej procedurze odwołania rektora w przypadku braku regulacji szczególnej. W przypadku uczelni Służby Więziennej, w związku z brakiem prawidłowego uregulowania na poziomie *lex specialis*, możliwe jest zastosowanie *lex generalis*. Ponadto gdyby nawet uznać, że art. 66a u.o.s.w. realizuje dyspozycję art. 439 ust. 7 p.s.w.n. i nie ma luki prawnej, a senat może odwołać bez udziału kolegium elektorów obligatoryjnie rektora tylko w dwóch wskazanych przypadkach, to i tak pozostawałaby kwestia pozornej kolizji norm. Jako że przepis art. 27 p.s.w.n. mówi o kompetencji fakultatywnej, a przepis art. 66a u.o.s.w. mówi o kompetencji obligatoryjnej, to ten pierwszy nadal znajdowałby zastosowanie.

Największym mankamentem tego wariantu jest to, że wbrew obowiązkowi ustawowemu statut nie uregulował kwestii wyboru kolegium elektorów. Paradoksalnie oznacza to, że nie ma kto wypełnić ustawowego obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 4 p.s.w.n., tj. poinformować o powołaniu rektora. Należy przy tym podkreślić, że kolegium elektorów nigdy nie zostało powołane w uczelni Służby Więziennej, a rektor został już raz powołany przez senat.

Zakończenie i postulaty *de lege ferenda*

W obecnym stanie prawnym występuje luka dotycząca sposobu odwołania rektora, której eliminacja utrudniona jest wadliwą konstrukcją zarówno przepisów ustawy o Służbie Więziennej, jak i statutu uczelni Służby Więziennej. Art. 66a u.o.s.w., który powinien regulować sprawy, o których mowa w art. 439 ust. 1–6 p.s.w.n., wprowadza jedynie regulacje szczątkowe bądź jest regulacją nierealizującą dyspozycji art. 439 ust. 7 p.s.w.n. Ten ostatni nakłada obowiązek, by w sprawach określonych w ust. 1–6 zastosować przepisy wprowadzone do ustawy o Służbie Więziennej. Sprawy określone w ust. 1–6 są precyzyjne i nakładają ramy dla wydania przepisów szczegółowych. Regulacje art. 66a u.o.s.w. powinny więc dotyczyć: sposobu wskazania rektora; szczególnych przypadków, w jakich

może być wskazana osoba pełniąca obowiązki rektora; ustalania wynagrodzenia i dodatku funkcyjnego rektora; wyznaczania osoby pełniącej funkcję kierowniczą do spraw realizacji zadań uczelni jako jednostki organizacyjnej właściwej służby; przyporządkowania rektora do jednej z grup pracowników oraz podmiotu, który będzie w każdym czasie mógł odwołać rektora. Ta ostatnia sprawa związana jest z zastąpieniem norm wynikających z przepisów art. 27 p.s.w.n. normami bardziej dostosowanymi do realiów służby mundurowej oraz do sposobu wskazywania rektora uczelni służb państwowych.

Brak odpowiednich regulacji szczegółowych oraz prawidłowo sporządzonego w odniesieniu do przewidzianej w ustawie o Służbie Więziennej procedury powoływania rektora uczelni Służby Więziennej statutu sprawia, że wypełnienie luki w prawie musi się opierać na regulacjach generalnych. Dzięki temu krąg organów, które potencjalnie mogłyby odwołać rektora, jest szeroki: senat, Minister Sprawiedliwości lub kolegium elektorów (co wymaga jednak uprzedniej korekty statutu) na wniosek senatu. Sytuacja ta zmniejsza autonomię uczelni Służby Więziennej, i to wbrew intencji ustawodawcy. Zmniejszenie autonomii związane jest z przyjętym w doktrynie sposobem realizacji normy dotyczącej możliwości odwołania osoby powołanej przez dany organ w każdym czasie. Przyjęta w doktrynie i orzecznictwie zasada oznacza, że nawet w przypadku nieprawidłowości przy odwołaniu – a w przedmiotowej sprawie nieprawidłowości choćby przez brak możliwości jednoznacznego dookreślenia kręgu podmiotów, które mogą odwołać rektora oraz mogą doprowadzić do nieprawidłowości w odwołaniu – rektor nie będzie miał prawa do roszczenia o przywrócenie na stanowisko. Odwołanie przez senat, Ministra Sprawiedliwości lub kolegium elektorów działające na wniosek senatu będzie wywoływało skutek niekorzystny dla rektora, którego jedynym roszczeniem w przypadku nieprawidłowości jest roszczenie o odszkodowanie.

Analiza przepisów prawa oraz wnioskowania prawnicze zaprezentowane w niniejszym artykule pozwalają pozytywnie zweryfikować hipotezę o wystąpieniu luki prawnej w zakresie realizacji kompetencji do odwołania rektora uczelni Służby Więziennej. Równocześnie zaprezentowana analiza wskazuje na kilka alternatywnych sposobów wypełnienia tej luki. W związku z tym należy postulować wprowadzenie jednolitej regulacji dla uczelni nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Sprawiedliwości, co wymagałoby nowelizacji art. 439 p.s.w.n. oraz derogacji przepisów szczególnych z ustawy o Służbie Więziennej. Alternatywnie – gdyby podążać za intencją zwiększenia poziomu autonomii oraz kolegialnej i dynamicznej kontroli – można znowelizować przepisy art. 66a u.o.s.w. tak, by wprowadzały wybór rektora uczelni Służby Więziennej przez kolegium elektorów i tym samym umożliwiały odwołanie go przez to ciało.

Bibliografia

- Degtyarova I., *Art. 439*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Grabowska S., *Referendum jako instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w Europie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, vol. 87.
- Jaśkowski K., *Art. 70*, [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2024.
- Kuczyński T., *Art. 453*, [w:] *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX/el. 2020.
- Woźnicki J., *Art. 27*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Zieliński J.M., *Art. 27*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el. 2023.

Abstract: The article analyzes the regulations concerning the functioning of the Academy of Justice in the context of appointing and dismissing the rector. The aim was to examine the evolution of these regulations in 2018–2023 and to indicate the existence of a legal loophole regarding the lack of proper regulation of the issue of dismissal of the rector of the Prison Service university, which was the central hypothesis. The article also assessed the evolution of regulations concerning the formation of the autonomy of the Prison Service university. Selected provisions of the Act on Higher Education and Science and the Act on the Prison Service and its amendments were analysed (especially the episodic provisions of the amendment of 2023). *De lege ferenda* postulates indicate the need to eliminate the loophole by amending both the Act on Higher Education and Science and the Act on the Prison Service, as well as the need to adapt the statute of the Prison Service university to the statutory requirements.

Keywords: higher education; rector of the university; state service university; autonomy of the university; Prison Service

Abstrakt: W artykule analizie poddano przepisy dotyczące funkcjonowania Akademii Wymiaru Sprawiedliwości w kontekście sposobu powoływania i odwoływania rektora. Celem było zbadanie ewolucji tych regulacji w latach 2018–2023 oraz wskazanie istnienia luki prawnej dotyczącej braku prawidłowego uregulowania kwestii odwołania rektora uczelni Służby Więziennej, co było główną hipotezą. Dokonano również oceny ewolucji przepisów w zakresie kształtowania się autonomii uczelni Służby Więziennej. Przeanalizowano wybrane przepisy ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o Służbie Więziennej i jej nowelizacji (szczególnie przepisy epizodyczne nowelizacji z 2023 r.). Postulaty *de lege ferenda* wskazują na potrzebę eliminacji luki poprzez nowelizację zarówno ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, jak i ustawy o Służbie Więziennej, a także na konieczność dostosowania statutu uczelni Służby Więziennej do wymogów ustawowych.

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe; rektor uczelni; uczelnia służby państwowej; autonomia uczelni; Służba Więzienna