

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *21 czerwca* 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróż

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej
Wyższej Szkoły

w W w sprawie zgodności:

1) art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie
wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu
obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej,

2) art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie
wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) z

art. 2 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3) art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie
wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu
obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

4) art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

5) art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności:

1) **art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z**

art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) **art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) z**

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3) art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

4) art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

5) art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. z

art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

W skardze konstytucyjnej z 6 października 2010 r. Wyższa Szkoła
w W (dalej: skarżąca)
zarzuciła niezgodność: po pierwsze, art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r.
– Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.)
w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. (dalej: prawo
o szkolnictwie wyższym) „w zakresie, w jakim art. 52 ust. 2 rozumiany jest jako
niestanowiący podstawy prawnej do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach
strony w postępowaniu administracyjnym”, z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz
art. 45 Konstytucji; po drugie, art. 52 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym
z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji; po trzecie, art. 53 ust. 1 prawa o szkolnictwie
wyższym „w zakresie, w jakim tryb działania pozostawia do uregulowania
statutowi uchwalanemu przez Państwową Komisję Akredytacyjną tryb działania
Państwowej Komisji Akredytacyjnej, szczegółowe kompetencje jej organów
oraz tryb dokonywania ocen, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2 i ust. 3
ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym”, z art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3
Konstytucji; po czwarte, art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa
o szkolnictwie wyższym „w zakresie, w jakim wydane przez Państwową
Komisję Akredytacyjną oceny, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy Prawo
o szkolnictwie wyższym mają charakter wiążący organ administracji publicznej
nakładając na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia
lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na określonym kierunku
studiów”, z art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji; po piąte, art. 49 ust. 2
w związku z art. 53 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym „w zakresie w jakim
nakłada na stronę obowiązek poddania się wizytacji i udostępnienia informacji
o swojej działalności, w zakresie wyznaczonym statutem Państwowej Komisji
Akredytacyjnej”, z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Uchwałą nr [] z [] marca 2010 r. Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wydało w stosunku do skarżącej negatywną ocenę kształcenia na kierunku [] na poziomie studiów pierwszego stopnia, a uchwałą nr [] z 25 marca 2010 r. – negatywną ocenę kształcenia na kierunku [] na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia. W stosunku do obu uchwał skarżąca zwróciła się z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy. Uchwałami z [] czerwca 2010 r. nr [] (w odniesieniu do oceny kształcenia na kierunku []) oraz nr [] (w odniesieniu do oceny kształcenia na kierunku []), doręczonymi skarżącej 6 lipca 2010 r., Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej podtrzymało negatywną ocenę. Na powyższe uchwały skarżąca wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W [], który odrzucił je postanowieniami z dnia [] września 2010 r. (sygn. akt [] oraz []). Jednocześnie, w związku z wymienionymi uchwałami Państwowej Komisji Akredytacyjnej, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie, którego wynikiem – jak stwierdza skarżąca – „będzie wydanie decyzji o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunkach i poziomach, których dotyczą zaskarżone uchwały Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej”.

We wniesionej skardze skarżąca podnosi, że zaskarżone przepisy naruszają jej prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji (art. 78 Konstytucji), nakaz wprowadzania ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w akcie rangi ustawowej (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji). W ocenie skarżącej prawo do sądu w szczególności narusza to, że rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Akredytacyjnej dotyczące oceny kształcenia w szkole wyższej nie podlegają

zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a wydanie negatywnej oceny zobowiązuje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do cofnięcia lub zawieszenia uprawnień na kierunku lub poziomie kształcenia, którego ta opinia dotyczy. Faktyczna decyzja o ograniczeniu praw skarżącej jest bowiem wydawana przez Państwową Komisję Akredytacyjną i nie podlega zaskarżeniu. W konsekwencji ani orzekający w sprawie organ administracji (Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego), ani sąd administracyjny nie mają pełnej jurysdykcji w zakresie oceny faktów i stosowania prawa, co powoduje, że procedura ta nie odpowiada wymogom demokratycznego państwa. Zdaniem skarżącej okoliczność, że procedura postępowania uregulowana wewnętrznymi aktami Państwowej Komisji Akredytacyjnej przewiduje tryb ponownego rozpatrzenia sprawy, pozostaje bez znaczenia, gdyż tryb ten nie jest związany z dokonaniem kontroli rozstrzygnięcia Komisji przez niezawisły podmiot.

Skarżąca podnosi również, że sama procedura ponownego rozpoznania sprawy w ramach postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną nie spełnia wymogu zapewnienia prawa do wniesienia środka odwoławczego, gdyż uchwały wydane w wyniku rozpatrzenia takiego wniosku podejmowane są przez te same osoby, który wydały zaskarżoną uchwałę.

Skarżąca wskazuje ponadto, że postępowanie przed Państwową Komisją Akredytacyjną odbywa się na podstawie uchwalanego przez nią Statutu, nie zaś norm ustawowych, co narusza zasadę praworządności oraz zasadę wyłączności ustawy w zakresie ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Naruszenie tych samych zasad zarzuca również unormowaniu nakazującemu uczelni poddanie się wizytacji i udostępnienie informacji o swojej działalności w zakresie wyznaczonym statutem Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Ponadto w skardze zaznaczono, że wydane w stosunku do skarżącej uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej mają charakter ostatecznych rozstrzygnięć w jej sprawie. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w postanowieniach wydanych w sprawie

skarżącej oraz potwierdzonych orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, na uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie przysługuje bowiem skarga do sądu administracyjnego.

W dniu 7 lipca 2011 r. (data nadania) skarżąca wniosła do Trybunału Konstytucyjnego pismo uzupełniające do skargi konstytucyjnej. Odniosła się w nim do wpływu nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym, dokonanej ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455), która weszła w życie 1 października 2011 r., na aktualność sformułowanych w skardze zarzutów. Zdaniem skarżącej dokonane w zaskarżonych przepisach zmiany nie modyfikują rozwiązań, którym skarżąca zarzuca niezgodność z Konstytucją, nie mają więc wpływu na aktualność postawionych zarzutów.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być więc wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, a zarazem doprowadził do naruszenia wskazanych jako podstawa skargi konstytucyjnych wolności lub praw. W związku z tym obowiązkiem skarżącego jest dołączenie do skargi konstytucyjnej orzeczenia, które wykazuje powyższą, złożoną kwalifikację, tzn. zostało wydane

na podstawie przepisów stanowiących przedmiot wniesionej skargi i prowadzi do niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie ze skargi konstytucyjnej, precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 46 ust. 1 tej ustawy skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w stosunku do niektórych spośród zaskarżonych przepisów skarżąca formułuje zarzut niezgodności z przepisami Konstytucji, które nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Nie przybierają bowiem postaci konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych, których ochronie służy – w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna.

Przedmiotem rozpoznania w trybie skargowym nie może być w szczególności zarzut naruszenia – jedynie ogólnie przywołanej przez skarżącą – zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wynikającej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, żadna z tych zasad nie stanowi bowiem źródła wolności i praw konstytucyjnych, a więc nie może być samodzielnym wzorcem w postępowaniu skargowym (zob. np. postanowienie TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., SK 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 50; wyroki TK z dnia 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40 oraz 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39 i cytowane tam orzecznictwo). Jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r., art. 7 Konstytucji

w sposób oczywisty nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym. Dotyczy on bowiem funkcjonowania organów państwa, nie zaś praw podmiotowych jednostki (SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2, zob. także wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03). W odniesieniu do art. 2 Konstytucji, Trybunał wielokrotnie podkreślał natomiast, że przepis ten może stanowić w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03). Zarzut niezgodności z zasadami ustrojowymi wynikającymi z art. 2 Konstytucji mógłby być więc rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03). Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w niniejszej sprawie. Skarżąca nie wskazuje bowiem, aby zarzucane przez nią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego miało związek z naruszeniem innego przepisu Konstytucji gwarantującego prawa lub wolności jednostki.

Podobnie, samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej nie może być art. 31 ust. 3 Konstytucji. Również ten przepis nie jest bowiem źródłem praw ani wolności (zob. wyrok TK z dnia 22 listopada 2004 r., SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107), a jedynie wyznacza zasady ograniczania praw i wolności gwarantowanych w innych przepisach Konstytucji. Odwołanie się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji może więc tylko towarzyszyć innej podstawie prawnej skargi i służyć wykazaniu, że ograniczenie danego prawa lub wolności było nadmierne; żeby stosować ten przepis, trzeba więc najpierw wykazać istnienie konstytucyjnego prawa lub wolności. W niniejszej sprawie skarżąca powołuje art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 1 oraz art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym. W takim kształcie

zarzut ten nie może być rozpoznany w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Sformułowanie przez skarżącą zarzutów naruszenia przez zaskarżone unormowania przepisów, które nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu skargowym, uzasadnia – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 52 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 52 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 Konstytucji, art. 53 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 2 i art. 7 Konstytucji, a także art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna nie spełnia również wymogów nadania jej dalszego biegu w zakresie zarzutów naruszenia prawa do sądu oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji przez regulacje nakładające na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek zawieszenia lub cofnięcia uprawnień do kształcenia na kierunku i poziomie kształcenia, co do których Państwowa Komisja Akredytacyjna wyraziła negatywną opinię, oraz nieprzewidujące możliwości zaskarżenia uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej do sądu administracyjnego. Skarżąca bowiem albo w ogóle nie dysponuje ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym na podstawie zaskarżonej regulacji, albo też nie wyczerpała drogi prawnej. W wypadku obu tych zarzutów skarga konstytucyjna była więc złożona przedwcześnie.

Skarżąca w momencie złożenia skargi nie dysponowała rozstrzygnięciem, które byłoby wydane na podstawie art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym „w zakresie, w jakim wydane przez Państwową Komisję Akredytacyjną oceny, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym mają charakter wiążący organ administracji publicznej

nakładając na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na określonym kierunku studiów”. W jej sprawie nie zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie, którego przedmiotem byłoby cofnięcie lub zawieszenie uprawnień do prowadzenia przez nią kształcenia. Skarżąca zaznaczyła jedynie, że w momencie złożenia skargi toczyło się postępowanie administracyjne, którego wynikiem – zdaniem skarżącej – miało być zawieszenie lub cofnięcie jej uprawnień do kształcenia na kierunkach studiów objętych uchwałami Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK stanowi to podstawę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym z powołanymi przez skarżącą wzorcami kontroli.

W zakresie zarzutu naruszenia prawa do sądu przez to, że od uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, wiążanego przez skarżącą – jak się wydaje – zarówno z zarzutem niezgodności art. 52 ust. 2, jak i art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 45 Konstytucji, skarżąca nie spełniła natomiast wymogu wyczerpania drogi prawnej. Kwestia dopuszczalności kontroli uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej przez sądy administracyjne była bowiem przedmiotem postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia września 2010 r., od których skarżąca nie wniosła skarg kasacyjnych. Tym samym nie wyczerpała przysługującej jej w tej sprawie drogi prawnej, co zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 46 ust. 1 ustawy o TK powoduje, że również w tym zakresie skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie wskazanym w sentencji.