

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *7 listopada* 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący

Stanisław Rymar – sprawozdawca

Mirosław Granat

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Wyższej Szkoły

w W w zakresie określonym

w tym postanowieniu,

postanawia:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE:

W skardze konstytucyjnej z 6 października 2010 r. Wyższa Szkoła
w W (dalej: skarżąca)
wniosła o stwierdzenie niezgodności: 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.

Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności: po pierwsze, art. 52 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym 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 Konstytucji; po trzecie, art. 53 ust. 1 prawa 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 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 z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W części dotyczącej 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 powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu było ustalenie, że powołane przez skarżącą jako wzorce kontroli przepisy (art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie przybierają postaci konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych, a tym samym nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. 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 podstawą wydania takiego rozstrzygnięcia było uznanie, że skarżąca nie dysponuje ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie zaskarżonych przepisów. Skarżąca kwestionowała bowiem zgodność z Konstytucją unormowania nakładającego na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunku studiów objętym negatywną opinią

Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Nie przedstawiła jednak żadnego ostatecznego rozstrzygnięcia, którego przedmiotem byłoby cofnięcie lub zawieszenie jej uprawnień do kształcenia. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że na uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (wiązanego przez skarżącą zarówno z art. 52 ust. 2, jak i art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym), Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu z uwagi na niespełnienie wymogu wyczerpania drogi prawnej. Skarżąca nie złożyła bowiem skargi kasacyjnej od postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu wniesionych przez nią skarg na uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

W zażaleniu na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącej zarzucił, że Trybunał nie zbadał prawidłowo wszystkich okoliczności sprawy i niesłusznie przyjął, że skarżąca nie uzyskała ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów. Wskazał, że podstawowe zarzuty skargi konstytucyjnej dotyczyły niezgodnej z prawem działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz braku potraktowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej jako organu, do którego zastosowanie mają przepisy o postępowaniu administracyjnym i – w konsekwencji – od którego rozstrzygnięć przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Stwierdził także, że uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej wywierają „ewidentny i niepodważalny wpływ” na decyzje wydawane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W jego ocenie Trybunał nieprawidłowo przyjął, że skarżąca nie wykorzystwała drogi sądowej w swojej sprawie, wniosła ona bowiem do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej i uzyskała rozstrzygnięcie o odrzuceniu tych skarg z uwagi na to, że ich rozpoznanie nie należy do kognicji sądów administracyjnych. Wniesienie skargi kasacyjnej w tych sprawach nie miało więc, w ocenie skarżącej, podstaw prawnych. Zdaniem pełnomocnika skarżącej

Trybunał powinien był w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej zauważyć, że niezasadność wniesienia skargi kasacyjnej w sprawach skarżącej wynikała wprost z zaskarżonych przepisów. Ponadto pełnomocnik skarżącej stwierdził, że Trybunał nie odniósł się do zarzutu braku jednoznacznego uregulowania charakteru prawnego Państwowej Komisji Akredytacyjnej, co – jako zaniechanie legislacyjne – mogłoby, zdaniem skarżącej, być przedmiotem kontroli Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty podniesione w zażaleniu nie podważają dokonanych w nim ustaleń i nie zasługują na uwzględnienie.

Skarżąca nie podważyła w szczególności prawidłowości ustalenia, że w momencie wniesienia skargi konstytucyjnej nie dysponowała ostatecznym rozstrzygnięciem dotyczącym cofnięcia lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunku studiów, względem którego Państwowa Komisja Akredytacyjna wydała negatywną opinię, a więc rozstrzygnięciem, którego podstawą prawną byłby art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym. Skarżąca jako ostateczne rozstrzygnięcia wydane w jej sprawie na podstawie art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym wskazała uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej, w następstwie których – zgodnie z zaskarżonymi przepisami – miałyby być wydane decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zawieszeniu lub cofnięciu uprawnień do kształcenia. We wniesionym w niniejszej sprawie zażaleniu podkreśliła również, że zgodnie z powołanymi przepisami wpływ wskazanych uchwał na późniejsze decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego ma charakter „ewidentny i niepodważalny”. Jak jednak słusznie uznał Trybunał w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2012 r. nie oznacza

to, iż uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej można uznać za wydane na podstawie zaskarżonych przepisów. Takimi rozstrzygnięciami byłyby bowiem dopiero decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, których treść determinują – zdaniem skarżącej – zaskarżone art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącej, co doprowadziło do naruszenia jej wolności lub praw. Nie może nim być przepis, co do którego skarżąca dopiero spodziewa się, że zostanie zastosowany w jej sprawie i doprowadzi do naruszenia przysługujących jej konstytucyjnych praw i wolności, nawet jeśli zdaniem skarżącej takie naruszenie ma charakter nieuchronny.

Niezasadne jest także twierdzenie skarżącej, że Trybunał niesłusznie przyjął w zaskarżonym postanowieniu, iż nie wyczerpała ona drogi prawnej w zakresie zarzutów związanych z brakiem możliwości zaskarżenia uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej do sądu administracyjnego. Jak wskazano wyżej, przyjęta w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) konstrukcja skargi konstytucyjnej wymaga uzyskania przez skarżącą ostatecznego orzeczenia opartego na zaskarżonym przepisie, którego wydanie doprowadziło do aktualizacji (konkretyzacji) naruszenia przysługujących skarżącej konstytucyjnych wolności lub praw. Oznacza to, że w wypadku kwestionowania zgodności z Konstytucją unormowania wyłączającego możliwość zaskarżenia danego rozstrzygnięcia sądu lub innego organu konieczne jest uzyskanie orzeczenia w sprawie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka zaskarżenia – w tym wypadku skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. np. postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2009 r., Ts 173/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 25). W konsekwencji

wymóg wyczerpania drogi prawnej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, dotyczy również konieczności wykorzystania środków zaskarżenia przysługujących od postanowienia o odrzuceniu takiej skargi. Skarżąca, mimo prawidłowego pouczenia o możliwości wniesienia skarg kasacyjnych od wydanych w jej sprawie postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , zaniechała jednak wniesienia takich skarg. Nie wyczerpała więc drogi prawnej w sprawach, które legły u podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

Nie znajduje również uzasadnienia sformułowany w zażaleniu zarzut, że Trybunał niesłusznie nie odniósł się do podniesionej w skardze konstytucyjnej kwestii braku unormowania prawnego, które przesądzałoby za jaki organ należy uznawać Państwową Komisję Akredytacyjną. Problem ten jest bowiem w skardze podniesiony jako element argumentacji dotyczącej braku możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał Państwowej Komisji Akredytacyjnej z uwagi na to, że Komisja ta nie mieści się w katalogu organów administracji publicznej, od których rozstrzygnięć przysługuje skarga do takiego sądu. Wobec braku wyczerpania przez skarżącą drogi prawnej w tym zakresie, podniesione przez nią zarzuty nie mogły być przedmiotem rozpoznania przez Trybunał.

Ponadto Trybunał zauważa, że we wniesionym zażaleniu skarżąca nie zakwestionowała ustalenia o braku możliwości powołania art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli w niniejszej sprawie. Nie przedstawiła żadnych argumentów podważających prawidłowość odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie kontroli zaskarżonych przepisów z tymi unormowaniami Konstytucji. Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że również w tym zakresie zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie określonym w tym postanowieniu.