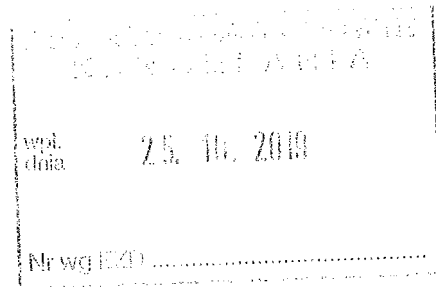




Warszawa, dnia 24 października 2019 r.

**PK VIII TK 16.2019**

**K 1/19**



## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 121a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.) z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 121a ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym, z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;
- 3) art. 121a ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym, z art. 70 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 121a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.) jest niezgodny z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 118 ust. 1 oraz z art. 70 ust. 5 Konstytucji;
- 2) art. 121a ust. 1 i 2 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### **UZASADNIENIE**

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 121a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.; dalej: ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce) ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Zakwestionowana przez Prezydenta RP regulacja brzmi następująco:

„Art. 121a. 1. Nie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego, będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Umowa o pracę nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, zawarta na czas określony staje się, z dniem objęcia stanowiska sędziego, umową o pracę na czas nieokreślony.

3. W przypadku nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, który utracił urząd sędziego albo utracił uprawnienie do stanu spoczynku nie stosuje się ograniczenia, o którym mowa w ust. 1.

4. Umowa o pracę nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, który utracił urząd sędziego albo utracił uprawnienie do stanu spoczynku wygasa, z wyłączeniem sytuacji zrzeczenia się urzędu sędziego albo uprawnienia do stanu spoczynku.”.

Uzasadniając naruszenie wzorców kontroli wskazanych w punkcie pierwszym *petitum* wniosku, Prezydent RP podniósł, iż zaskarżony przepis art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zgłoszony został dopiero na etapie prac Senatu, a takie procedowanie – zdaniem Wnioskodawcy – wykroczyło poza dopuszczalny zakres poprawki senackiej i tym samym zyskało charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego, powodując, że przepis ów został uchwalony „(...) w rezultacie działań legislacyjnych podejmowanych *contra legem fundamentali*” (uzasadnienie, s. 2).

Na poparcie owego zarzutu Wnioskodawca przedstawił przebieg postępowania ustawodawczego, zauważając, iż rządowy projekt ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wpłynął do Sejmu dnia 5 kwietnia 2018 r. (druk sejmowy nr 2446). Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 9 maja 2018 r., po którym skierowano projekt do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, która – w dniu 30 maja 2018 r. – przygotowała sprawozdanie do projektu (druk sejmowy nr 2563). W drugim czytaniu, na posiedzeniu Sejmu w dniu 14 czerwca 2018 r., zgłoszono poprawki i projekt ponownie został skierowany do Komisji, która tego samego dnia przygotowała dodatkowe sprawozdanie (druk sejmowy nr 2563-A). Podczas trzeciego czytania, na posiedzeniu Sejmu w dniu 3 lipca 2018 r., uchwalono ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Prezydent RP podkreślił, że na tym etapie postępowania ustawodawczego projekt ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie zawierał przepisu o zakresie przedmiotowym odpowiadającym – lub choćby zbliżonym – do treści zaskarżonego art. 121a ustawy.

Wnioskodawca wskazał następnie, iż w dniu 6 lipca 2018 r. ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przekazana została do Senatu i skierowana, przez Marszałka Senatu, do Komisji Nauki, Edukacji i Sportu (druk senacki nr 888). Komisja w dniu 9 lipca 2018 r. przedstawiła Senatowi sprawozdanie wraz z propozycją poprawek (druk senacki nr 888 A).

Prezydent RP podkreślił, że poprawka, polegająca na dodaniu art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, nie była zgłoszona ani podczas prac Komisji, ani ustnie w trakcie 63 posiedzenia Senatu w dniu 10 lipca 2018 r. Poprawka ta została bowiem zgłoszona, podczas 63 posiedzenia Senatu, w formie pisemnej, a – jak zauważył Prezydent RP – „[s]koro wnioskodawca nie poinformował o treści i uzasadnieniu zgłoszonej poprawki, to podczas prowadzonej dyskusji senatorowie oraz uczestniczący w posiedzeniu Senatu Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie mogli odnieść się do proponowanych w niej rozwiązań” (uzasadnienie, s. 3-4).

Jak wskazał dalej Prezydent RP, z treścią owej poprawki zapoznali się senatorowie biorący udział w posiedzeniu Komisji Nauki, Edukacji i Sportu, które odbyło się w dniu 11 lipca 2018 r. Prezydent RP zaznaczył, że podczas tego posiedzenia wnioskodawca – senator Marek Martynowski – nie przedstawił uzasadnienia zgłoszonej poprawki, w szczególności jej skutków finansowych, „[n]ie odbyła się choćby krótka dyskusja nad proponowanym przepisem (...)” (uzasadnianie, s. 4). Komisja poparła poprawkę i w sprawozdaniu rekomendowała Senatowi jej przyjęcie (druk senacki nr 888 Z, poprawka 24). W dniu 13 lipca 2018 r., podczas posiedzenia, Senat podjął uchwałę, w której zaproponował wprowadzenie do ustawy czterech poprawek – trzecia z nich dotyczyła dodania po art. 121 zaskarżonego art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Wnioskodawca zauważył jednocześnie, że jedyne stanowisko Senatu, odnoszące się do dodanego art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wyrażone zostało w uchwale z dnia 13 lipca 2018 r., w której wskazano,

iż „[c]elem poprawki nr 3 jest przyznanie sędziom trzech sądów (SN, NSA, TK), w tym sędziom w stanie spoczynku, prawa do dożywotniego zatrudnienia na uczelni w charakterze nauczycieli akademickich, bez względu na wynik oceny pracowniczej. W myśl przyjętego rozwiązania, nie będzie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego, będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że zaistnieją przesłanki określone w dodawanym artykule. Ponadto poprawka przewiduje przekształcenie umowy o pracę nauczyciela akademickiego, który obejmuje stanowisko sędziego, zawartej na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony. W ocenie Senatu, przyjęte rozwiązanie wzmocni niezależność sędziów SN, NSA i TK”.

Senat przekazał powyższą uchwałę do Sejmu. Została ona skierowana do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (druk sejmowy 2734). Prezydent RP podkreślił, iż „[p]odczas posiedzenia Komisji 18 lipca 2018 r. wszyscy mówcy, tzn. posłowie, Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, a także Wiceprzewodniczący Krajowej Reprezentacji Doktorantów przedstawili argumenty uzasadniające konstytucyjną oraz systemową niedopuszczalność trzeciej poprawki Senatu” (uzasadnienie, s. 5). W głosowaniu Komisja odrzuciła trzecią poprawkę Senatu (10 głosów za, 15 przeciw, 2 posłów wstrzymało się). W sprawozdaniu Komisja zaproponowała zatem, aby Sejm trzecią poprawkę odrzucił, a pozostałe przyjął (druk sejmowy nr 2779).

Sejm, na 67 posiedzeniu, które odbyło się w dniu 20 lipca 2018 r., rozpatrzył sprawozdanie Komisji o uchwale Senatu. W głosowaniu nad odrzuceniem trzeciej poprawki wzięło udział 423 posłów, większość bezwzględna wynosiła 212, za odrzuceniem było 207, za przyjęciem 212, 4 posłów wstrzymało się. Sejm przyjął trzecią poprawkę Senatu i dodał art. 121a w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W ocenie Prezydenta RP, „(...) tryb procedowania nad poprawką Senatu, którą Sejm przyjął jako art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, cechuje skumulowanie – wskazanych w orzecznictwie Trybunału – czynników limitujących zakres dopuszczalnych poprawek Senatu” (uzasadnienie, s. 9). Wnioskodawca podkreślił, iż dodanie materii objętej art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oznacza „(...) wprowadzenie – w drodze poprawki Senatu – *novum* normatywnego, tzn. regulacji nieistniejącej w zakresie przedmiotowym, który wyznaczyła ustawa uchwalona przez Sejm w dniu 3 lipca 2018 r.” (uzasadnienie, s. 10). Jak bowiem zauważył Prezydent RP, skoro rozpatrywana przez Senat ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie adresowała do nauczycieli akademickich – będących jednocześnie sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego – żadnego przepisu, to poprawka Senatu „(...) nie spełniała kryterium »propozycji alternatywnej czy przeciwstawnej«, a tym samym potwierdzała przekroczenie przez nią dopuszczalnej »szerokości« (art. 121 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji)” (uzasadnienie, s. 10). Poprawka ta miała w istocie – zdaniem Wnioskodawcy – cechy właściwe inicjatywie ustawodawczej, o której mowa w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. I jak podkreślił Prezydent RP, zgłoszenie tej poprawki w Senacie zatarło różnicę między dwiema instytucjami procesu legislacyjnego – inicjatywą ustawodawczą a poprawką Senatu – umożliwiając tym samym obejście wymogu rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Wnioskodawca – odnosząc się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, który nie wykluczył możliwości wyjścia poprawką Senatu poza zakres ustawy, lecz w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem tej ustawy – wyraził ponadto przekonanie, że poprawka Senatu, polegająca na dodaniu art. 121a do ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, nie łączyła się ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio z celem i przedmiotem tej ustawy. Wątpliwości konstytucyjnych Prezydenta RP dopełnił fakt zgłoszenia owej poprawki w formie pisemnej do protokołu oraz to, że „(...) merytoryczna

dyskusja o art. 121a p.s.w.n. odbyła się w parlamencie tylko raz, tzn. podczas rozpatrywania uchwały Senatu przez sejmową Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży. Choć Komisja wnioskowała, aby Sejm tę poprawkę Senatu odrzucił, Sejm poprawkę przyjął” (uzasadnienie, s. 12).

Wnioskodawca zauważył również, że wprowadzenie poprawką Senatu art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce powoduje wątpliwości, od kiedy ów przepis będzie obowiązywał, tzn. kiedy ukształtuje sytuację prawną wskazanych w nim nauczycieli akademickich. Prezydent RP zauważył bowiem, że, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 ze zm.; dalej: ustawa - Przepisy wprowadzające), ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wchodzi w życie z dniem 1 października 2018 r., z wyjątkami, do których nie został zaliczony zaskarżony przepis art. 121a, gdyż przyjęcie poprawki przez Sejm w odniesieniu do tego przepisu nastąpiło dopiero 20 lipca 2018 r. Tymczasem, interpretacja art. 246 ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające prowadzi do konkluzji, iż przepis art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce będzie obowiązywał dopiero od 1 października 2020 r.

Przedstawiając zaś argumenty na poparcie zarzutu naruszenia art. 70 ust. 5 Konstytucji RP przez zakwestionowany art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Prezydent RP wskazał, że przepis ten pozbawia władze szkoły wyższej ustawowego prawa do:

„a) zawierania z nauczycielem akademickim, który należy do wyżej wyodrębnionej kategorii, umowy o pracę na czas określony ( art. 117 ust. 2 pkt 2 p.s.w.n.);

b) rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z nauczycielem akademickim, który należy do wyżej wyodrębnionej kategorii, jeśli otrzyma negatywną ocenę okresową (fakultatywność z art. 123 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.) lub dwie kolejne negatywne oceny okresowe (obligatoryjność z art. 123 ust. 2 p.s.w.n.);

c) rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z nauczycielem akademickim, który należy do wyżej wyodrębnionej kategorii, jeśli podejmie lub będzie wykonywał dodatkowe zatrudnienie bez zgody rektora ( art. 123 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 125 ust. 1 p.s.w.n.);

d) rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem akademickim, który należy do wyżej wyodrębnionej kategorii, w innych przypadkach określonych w Kodeksie pracy (art. 123 ust. 1 p.s.w.n.);

e) kształtowania stosunku pracy w trybie wypowiedzenia zmieniającego warunki pracy nauczyciela akademickiego, który należy do wyżej wyodrębnionej kategorii, przy jednoczesnej dopuszczalności zmiany warunków płacy, a więc obliuguje do akceptacji braku zależności między rodzajem pracy a odpowiadającym mu wynagrodzeniem za pracę” (uzasadnienie, s. 24).

Wnioskodawca podkreślił, iż wskazane ograniczenia autonomii instytucjonalnej oznaczają spetryfikowanie stanowisk pracy zajmowanych przez nauczycieli akademickich, którzy są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wpływają na swobodę prowadzenia polityki zatrudnienia i awansu nauczycieli akademickich przez uczelnie wyższe. Zaskarżony przepis, „[o]graniczając swobodę uczelni w decydowaniu »kto i o czym ma nauczać«, podważa istotę akademickiej wolności badań naukowych, nauczania i bycia nauczonym” (uzasadnienie, s. 25). Ograniczenia te – zdaniem Prezydenta RP – ingerują też w autonomię materialną szkoły wyższej. Finansowanie publicznej szkoły wyższej spoczywa na państwie, jednakże w przypadku niepublicznej szkoły wyższej podstawowym źródłem finansowania jest chesne wpłacane przez studentów i dochody z prowadzonej działalności gospodarczej. Podczas prac nad zakwestionowanym przepisem w Senacie, jak również w Sejmie, nie określono zaś skutków finansowych oraz źródeł finansowania mających powstać kosztów, w szczególności w odniesieniu do niepublicznych szkół wyższych. Prezydent RP podkreślił zatem, że „[s]koro ustawodawca »prawo dożywotniego zatrudnienia na uczelni« uzasadnił



»wzmocnieniem niezależności sędziów SN, NSA i TK«, to trudno zrationalizować, dlaczego realizację art. 121a p.s.w.n. mają – na zasadzie wyłączności – sfinansować szkoły wyższe” (uzasadnienie, s. 26).

Z kolei, uzasadniając zarzut naruszenia przez zakwestionowane unormowanie zasady równości wszystkich wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, Prezydent RP wskazał, że ustawodawca zaskarżoną regulacją zróżnicował sytuację prawną nauczycieli akademickich, którzy należą do kategorii podmiotów podobnych. Jak bowiem podniósł Wnioskodawca, „[c]echą relewantną dla nauczycieli akademickich jest to, że ich pozycję prawną jednorodnie wyznaczają przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, poczynając od określenia wymagań koniecznych do zatrudnienia na uczelni (w szkole wyższej) na stanowisku profesora, profesora uczelni, adiunkta i asystenta w grupach pracowników dydaktycznych, badawczych i badawczo-dydaktycznych, przez ustalenie praw i obowiązków właściwych na danym etapie rozwoju zawodowego, kończąc na wskazaniu zasad odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne popełnione w trakcie tego zatrudnienia” (uzasadnienie, s. 18-19). Z tak określonej grupy nauczycieli akademickich wyodrębnieni zostali – zdaniem Wnioskodawcy – nauczyciele akademicy, będący sędziami (sędziami w stanie spoczynku) Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy tworzą odrębną kategorię podmiotów, dlatego że zaskarżony przepis inaczej określa ich sytuację prawną. I choć ustawodawca uzasadnił owo zróżnicowanie statusu nauczycieli akademickich wzmocnieniem niezależności sędziów, to – jak zauważył Prezydent RP – ograniczył zaskarżoną regulację jedynie do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. „Paradoksalnie, podejście takie może prowadzić do powstania kolejnej nierówności w ramach wykreowanej kategorii wszystkich nauczycieli akademickich - sędziów oraz nauczycieli akademickich - sędziów w stanie spoczynku, w której ustawodawca pominął wskazanie jako adresatów

zaskarżonego przepisu sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sądów powszechnych i szczególnych, którzy są nauczycielami akademickimi” (uzasadnienie, s. 20). Dlatego też – zdaniem Wnioskodawcy – zróżnicowanie statusu nauczycieli akademickich nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie pozostaje też w związku z żadną z zasad, wartości lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby jego dopuszczalność, zaś waga interesu, któremu służy dokonane zróżnicowanie podmiotów podobnych, jest nieproporcjonalna do wagi interesów naruszonych w wyniku owej nierówności.

W niniejszej sprawie udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik), przedstawiając stanowisko, że: 1) art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest niezgodny z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji RP; 2) art. 121a ust. 1 i 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest niezgodny z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP; 3) art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest niezgodny z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP. Jednocześnie Rzecznik poinformował, że uzasadnienie owego stanowiska przedstawi w terminie do dnia 30 kwietnia 2019 r.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego przepisu art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stwierdzić należy, że argumentacja Prezydenta RP, iż przepis ów jest niezgodny ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli, zasługuje na uwzględnienie.

W punkcie pierwszym *petitum* równorzędnymi wzorcami kontroli Prezydent RP uczynił przepisy art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 118 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, iż „[i]nicyjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”.

Zgodnie zaś z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP, „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”.

Artykuł 118 ust. 1 Konstytucji RP określa krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu (inicyjatywa ustawodawcza). Z treści art. 118 ust. 1 ustawy zasadniczej – i niepowołanych przez Wnioskodawcę ust. 2 i 3 tego artykułu oraz przepisów art. 119-121 Konstytucji RP – płynie istotne wskazanie, że w razie skorzystania przez uprawniony podmiot z inicjatywy ustawodawczej Sejm, a w dalszej kolejności Senat, ma obowiązek rozpatrzenia go w trybie określonym przepisami prawa. Tryb ten fragmentarycznie określa Konstytucja RP, a szerzej regulaminy Sejmu i Senatu. Projekt ustawy musi zatem zawierać przedstawienie skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji RP), właściwe uzasadnienie oraz musi być ujęty w formie tekstu prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21). Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP) oraz uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość (art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi do dalszego procedowania (art. 121 ust. 1 Konstytucji RP).

Artykuł 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP określa zatem uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Z treści tego wzorca kontroli konstytucyjnej wprost wynika, że senacka poprawka do ustawy jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, wnoszoną dodatkowo na dość późnym etapie postępowania ustawodawczego, bo po uchwaleniu ustawy przez Sejm. Wnoszenie poprawek do ustawy jest więc

ograniczone treścią przywołanych powyżej przepisów konstytucyjnych dotyczących inicjatywy ustawodawczej i procedowania z projektem ustawy. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. o sygn. K 33/11, „[o] ile ramy inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedmiotu i celu regulacji zależą wyłącznie od inicjatora, o tyle ramy poprawki są wyznaczone przez treść ustawy, do której została zgłoszona. Skoro – zgodnie z treścią art. 119 ust. 1 Konstytucji – Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach, należy przyjąć, że im bardziej jest zaawansowany proces legislacyjny, tym mniejsze pole do wprowadzania poprawek. Szczególnie ograniczone jest zatem wnoszenie poprawek przez Senat. Uzasadnione jest to przede wszystkim zaawansowanym stadium prac parlamentarnych nad ustawą, ale ponadto – przyjętym przez ustrojodawcę modelem dwuizbowości polskiego parlamentu” (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40).

Przedstawione powyżej rozumienie dopuszczalnej granicy wnoszenia poprawek senackich do ustawy przyjęte jest od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i akceptowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Podstawowe stanowisko Sądu Konstytucyjnego w materii poprawek senackich wypracowano w wyrokach Trybunału z dnia: 13 stycznia 1998 r., sygn. K. 5/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 3; 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, *op. cit.*

Trybunał Konstytucyjny w przywołanych orzeczeniach podkreślał przede wszystkim, że:

- poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej i prawo wnoszenia poprawek nie może przekształcać się w inicjatywę ustawodawczą;
- ograniczony zakres poprawek senackich wynika także stąd, że są one wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego;

- poprawki senackie mogą dotyczyć wyłącznie ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi. Związanie Senatu materią ustawy przekazanej do rozpatrzenia oznaczają, że izba ta nie może uchwalić poprawek „rozszerzających” materię ustawy do granic przewidzianych w pierwotnym projekcie ani też zastąpić treści ustawy zupełnie inną treścią;
- poprawki senackie, w granicach materii objętej ustawą, mogą przewidywać rozwiązania alternatywne, jednakże owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi.

Odnosząc powyższe uwagi do wskazanych w punkcie pierwszym *petitum* wzorców kontroli, zauważyć należy, że w niniejszej sprawie art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP stanowi wzorzec pierwszoplanowy. Prezydent RP przywołał jednakże, obok tego wzorca, również art. 118 ust. 1 ustawy zasadniczej, wskazując, że poprawka wniesiona przez senatora Marka Martynowskiego była w istocie inicjatywą ustawodawczą. W odniesieniu do przywołanych – jako równorzędne – art. 121 ust. 2 i art. 118 ust. 1 Konstytucji RP wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. o sygn. K 33/11, wskazując, iż „[w] doktrynie zwraca się wprawdzie uwagę, że gdy treść i zakres proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, można rozważać, czy nie dochodzi do naruszenia art. 118 ust. 1 Konstytucji (zob. M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2001, s. 33; M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 711), Trybunał przyjmuje jednak, że ostatnio powołany wzorzec kontroli może być potraktowany tylko jako związkowy. Trudno bowiem oceniać

konstytucyjność poprawki senackiej z punktu widzenia standardów stawianych inicjatywie ustawodawczej” (*op. cit.*).

Przyjmując powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jako w pełni adekwatne do niniejszej sprawy, uznać należy, że zaskarżone unormowanie powinno zostać ocenione pod kątem zgodności z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

Przechodząc zatem do oceny zarzutu naruszenia przez art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzić należy, że Wnioskodawca trafnie zauważył, iż ani rządowy projekt ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ani też żadna z poprawek zgłaszanych przez posłów na kolejnych etapach postępowania ustawodawczego – aż do uchwalenia ustawy w dniu 3 lipca 2018 r. – nie zawierały przepisu o choćby zbliżonej treści do zaskarżonego art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Poprawka, polegająca na dodaniu do ustawy art. 121a, zgłoszona została w formie pisemnej przez senatora Marka Martynowskiego, dopiero podczas 63 posiedzenia Senatu w dniu 10 lipca 2018 r., co wynika z wypowiedzi wicemarszałek Senatu, która, stwierdzając wyczerpanie listy mówców, poinformowała, że „(...) wnioski o charakterze legislacyjnym na piśmie złożyli: do punktu trzeciego – senatorowie Martynowski, (...)” (stenogram z 63 posiedzenia Senatu w dniach 10-13 lipca 2018 r., [https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,508,1.html#h1\\_43](https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,508,1.html#h1_43)). Wówczas nie odbyła się merytoryczna dyskusja nad ową poprawką. W dniu 11 lipca 2018 r. – podczas posiedzenia Komisji Nauki, Edukacji i Sportu – senator Martynowski wycofał poprawkę dwudziestą piątą (która zawierała alternatywne brzmienie art. 121a i nowy art. 121b) oraz zmodyfikował poprawkę 24, która po modyfikacji zawierała obecne brzmienie art. 121a, składającego się pierwotnie z 5 ustępów (modyfikacja polegała na skreśleniu ust. 3 o brzmieniu: „Nauczyciela

akademickiego, o którym mowa w ust. 1, posiadającego co najmniej stopień doktora zatrudnia się na jego wniosek na stanowisku profesora uczelni”). Komisja, również bez merytorycznej dyskusji, poparła poprawkę wniesioną przez senatora Marka Martynowskiego (stenogram z 70 posiedzenia Komisji Nauki, Edukacji i Sportu w dniu 11 lipca 2018 r. <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7845,1.html>) oraz zarekomendowała Senatowi jej przyjęcie (sprawozdanie, druk senacki 888 Z). W dniu 13 lipca 2018 r. Senat uchwalił cztery poprawki do ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wśród których – jako trzecia – wprowadzona została poprawka senatora Martynowskiego, polegająca na dodaniu do ustawy zaskarżonego art. 121a. W uzasadnieniu uchwały Senatu z dnia 13 lipca 2018 r. wskazano, że celem poprawki nr 3 jest wzmocnienie niezależności sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, poprzez przyznanie im prawa do „(...) dożywotniego zatrudnienia na uczelni w charakterze nauczycieli akademickich, bez względu na wynik oceny pracowniczej”, a także poprzez „(...) przekształcenie umowy o pracę nauczyciela akademickiego, który obejmuje stanowisko sędziego, zawartej na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony”. Sejm, na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2018 r., przyjął trzecią poprawkę Senatowi, pomimo braku rekomendacji dla tej poprawki ze strony Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (sprawozdanie Komisji, druk sejmowy nr 2779).

Wskazać należy, z uwagi na dodanie art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce poprawką Senatowi nie zostały określone skutki finansowe wykonania tego przepisu. Jako że ustawa - Przepisy wprowadzające została uchwalona i przekazana Prezydentowi RP przed przyjęciem przez Sejm owej poprawki Senatowi, nie przewidziano również żadnego przepisu intertemporalnego w odniesieniu do zaskarżonego unormowania, co – w kontekście regulacji zawartej w art. 246 ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające – może powodować wątpliwości, kiedy zaskarżony przepis

wchodzi w życie. W świetle bowiem art. 246 ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające, do umów o pracę obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz zawartych w okresie od dnia wejścia w życie tej ustawy do dnia 31 grudnia 2018 r. stosuje się przepisy ustawy uchylanej w art. 169 pkt 3 (tj. ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 ze zm.; dalej: ustawa uchylana) oraz przepisy wydane na podstawie art. 151 ust. 1 ustawy uchylanej, w zakresie minimalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego – do dnia 31 grudnia 2018 r., a w pozostałym zakresie – do dnia 30 września 2020 r.

Oceniając zaskarżoną regulację w świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego zakresu poprawek senackich, stwierdzić należy, że opisany przebieg postępowania ustawodawczego wywołuje istotne wątpliwości dotyczące dopuszczalności wniesienia przez Senat poprawki polegającej na dodaniu do ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce art. 121a. Szczególnie aktualne na gruncie przedmiotowej sprawy są rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego poczynione w – przytaczanym już w niniejszym stanowisku – wyroku Trybunału z dnia 18 kwietnia 2012 r. o sygn. K 33/11, dotyczącym tzw. „poprawki Rockiego”. Uzasadnione jest zatem przytoczenie fragmentu ówczesnych rozważań Sądu Konstytucyjnego, jako adekwatnych w odniesieniu do niniejszej sprawy. Trybunał stwierdził wtedy, że „(...) w pełni podtrzymuje ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie ujęcie senackich poprawek do ustawy. Nie jest jednak możliwe abstrakcyjne zweryfikowanie zachowania granic dopuszczalnej ich »szerokości«. Sformułowane w orzecznictwie kryteria dopuszczalności wnoszenia poprawek na etapie rozpatrywania ustawy przez Senat należy zawsze odnosić do konkretnego postępowania legislacyjnego; ograniczenia powinny być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą. Trybunał zwraca uwagę, że w rozpatrywanej obecnie sprawie nastąpiła kumulacja wszystkich, wskazywanych



w orzecznictwie, czynników limitujących zakres dopuszczalnych poprawek senackich. Po pierwsze, choć pierwotny projekt ustawy, przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów, zawierał dwa przepisy regulujące ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na interes negocjacyjny państwa, przepisy te zostały odrzucone już w pierwszym czytaniu i nie były przedmiotem dalszych etapów prac sejmowych. Nie można więc uznać, że regulacja wprowadzona w następstwie poprawki Senatu, ze względu na niemal identyczną treść (...), stanowiła niejako kontynuację rządowej inicjatywy ustawodawczej. Poprawka senacka nie może być legitymizowana treścią inicjatywy rządowej w jej pierwotnym kształcie, ponieważ przepisy, które wprowadzono mocą poprawki, zostały przez Sejm odrzucone. W świetle dotychczasowego stanowiska Trybunału należy uznać, że pierwotna wersja projektu rządowego ma tylko walor historyczny i jej zawartość w żadnym razie nie może być traktowana jako wyznaczająca merytoryczny zakres dopuszczalnych poprawek senackich. Przeciwnie, zakres ten był limitowany treścią ustawy przekazanej do prac senackich. Decydujące znaczenie (...) ma zatem fakt, że ustawa uchwalona przez Sejm i przekazana Senatowi nie zawierała żadnych postanowień dotyczących ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Dodanie, w drodze poprawki senackiej, przepisów regulujących takie ograniczenie, oznaczało wprowadzenie nowej treści, nieistniejącej w ustawie uchwalonej przez Sejm. Po drugie, należy podkreślić, że przesłana do Senatu ustawa była ustawą nowelizującą, a więc ze swej istoty miała za zadanie zmianę wskazanych w niej jednostek redakcyjnych ustawy nowelizowanej o określonej treści normatywnej. W niniejszej sprawie, dodatkowo, cel zmian był bardzo ściśle określony, bo zdeterminowany koniecznością implementacji dyrektywy 2003/98/WE, która wymagała wprowadzenia do prawa polskiego kolejnego trybu dostępu do informacji publicznej (...). Materia ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi była więc wąska, określona celem nowelizacji, można powiedzieć – monotematyczna. Poprawka Rockiego, która wprowadziła nieregulowane w

ustawie zmieniającej ograniczenie dostępu do informacji publicznej, w sposób oczywisty wykraczała poza materię ustawy rozpatrywanej przez Senat i – z całkowitym pominięciem celu rozpatrywanej w trybie pilnym nowelizacji – wyraźnie zmieniła ustawę informacyjną. (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uregulowane w Konstytucji zasady postępowania legislacyjnego stanowią proceduralne gwarancje stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, istotnie przyczyniając się do tego, że proces ten przebiega ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem. Skracanie lub upraszczanie procesu legislacyjnego wykracza poza zakres autonomii Sejmu i Senatu, nawet wówczas gdy uzyskuje wymaganą większość. Wprowadzanie przez podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym pewnych regulacji w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego jest równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnych gwarancji stanowienia prawa. Tak też należy zakwalifikować w niniejszej sprawie wprowadzenie przez Senat poprawek do ustawy zmieniającej, zawierających propozycje wykraczające poza jej materię. Trybunał podkreśla, że Senat dysponuje możliwością wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy – rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm – dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być jednak inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji. Taką drogę przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały o przyjęciu uchwalonej przez Sejm ustawy bez poprawek albo wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, albo odrzuceniu ustawy, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy

ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy. Na tle powyższych uwag należy zatem uznać zasadność zarzutu naruszenia przez Senat określonego przepisami Konstytucji trybu ustawodawczego w toku prac nad kwestionowaną ustawą zmieniającą” (*op. cit.*).

Zauważyć należy, że w niniejszej sprawie naruszenie przez Senat konstytucyjnie ustalonego trybu procedowania z uchwaloną ustawą jest jeszcze bardziej wyraźne, bowiem dodany – poprawką senacką – do ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce art. 121a nie znajdował się nawet w projekcie rządowym tej ustawy. Ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w ogóle nie zawierała regulacji odnoszących się do nauczycieli akademickich, którzy są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zakres prac Senatu był więc limitowany treścią ustawy przekazanej do prac senackich. Dodanie, w drodze poprawki senackiej, zaskarżonego przepisu oznaczało wprowadzenie nowej treści, nieistniejącej w ustawie uchwalonej przez Sejm. Owej poprawki Senatu nie można też traktować jako propozycji nadania ustawie treści alternatywnej. O alternatywności stanowiska Senatu – jak już wskazano – można bowiem mówić tylko wtedy, gdy zakres poprawek odpowiada materii ustawy przekazanej przez Sejm do rozpatrzenia, lecz kształtuje treść przepisów w sposób odmienny.

W tym stanie rzeczy, poprawka Senatu, która wprowadziła nieregulowane w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce treści dotyczące „dożywotniego” zatrudnienia nauczycieli akademickich - sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sposób oczywisty wykraczała poza materię ustawy rozpatrywanej przez Senat, naruszając tym samym art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Proponowanie przez Senat zmian wykraczających poza materię uchwalonej przez Sejm ustawy może – co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. o sygn. K 33/11 – być realizowane wyłącznie w drodze inicjatywy ustawodawczej. Przekroczenie zaś dopuszczalnego zakresu

poprawek senackich wiąże się z brakiem posłuchu dla normy określonej w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, uznać należy, że w toku prac legislacyjnych nad ustawą - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce doszło do przeistoczenia poprawek senackich w inicjatywę ustawodawczą, z pominięciem treści art. 118 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Dodać też należy, że, w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, nieodrzućenie przez Sejm – bezwzględną większością głosów – poprawki Senatu nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego. Ocenę, czy Senat wykroczył poza owe ramy, przeprowadza bowiem wyłącznie Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. o sygn. K 33/11, *op. cit.* wraz z orzecnictwem Trybunału tam przywołanym).

W świetle powyższych rozważań uznać należy, że art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest niezgodny z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wzorcem kontroli zaskarżonego unormowania Prezydent RP uczynił również art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

Artykuł 70 ust. 5 ustawy zasadniczej stanowi, iż „[z]apewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”.

Konstytucja RP, gwarantując autonomię szkół wyższych, nie definiuje owego pojęcia ani nie ustanawia zakresu autonomii, pozostawiając te kwestie ustawodawcy zwykłemu. Nie oznacza to jednak, że w świetle art. 70 ust. 5 Konstytucji RP nie jest możliwa rekonstrukcja pojęcia autonomii w odniesieniu do szkół wyższych. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że autonomia obejmuje wszystkie szkoły wyższe. Przysługuje więc zarówno wyższym uczelniom publicznym, jak i niepublicznym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009,

poz. 54). Przy czym Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż zakres konstytucyjnej autonomii prywatnych szkół wyższych jest szerszy niż szkół publicznych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). Wiąże się to z tym, że w przypadku uczelni publicznych to państwo bierze na siebie ciężar finansowy utrzymania szkoły wyższej, co wynika z zasady nieodpłatności nauki w publicznych szkołach wyższych. Wyższym uczelniom niepublicznym przysługiwać zaś ma niezależność od władz publicznych w tym znaczeniu, że pozostają one poza sferą *dominium* państwa (zob. K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1600 i literatura tam przywołana).

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa aspekty autonomii szkół wyższych: zewnętrzny – w stosunku do państwa i innych podmiotów (autonomia instytucjonalna) oraz wewnętrzny – urzeczywistniający wolność badań naukowych i wyznaczający sfery wolności w ramach struktury szkoły wyższej. Autonomia zewnętrzna (w aspekcie merytorycznym) obejmuje w szczególności: ustalanie kierunków studiów i programu nauczania; swobodę naboru kadry naukowej i dydaktycznej; wolność prowadzenia badań naukowych oraz wolność majątkową, obejmującą niezależność gospodarczą i finansową. Autonomia wewnętrzna obejmuje zaś: tworzenie stanowisk pracy; tworzenie wewnętrznych jednostek organizacyjnych; rozwój i kształcenie kadry dydaktycznej i naukowej (zob. szerzej – K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 1602).

Zaskarżone unormowanie art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce głęboko wkracza w autonomię uczelni wyższych, ograniczając swobodę naboru kadry dydaktycznej i naukowej, a co za tym idzie wolność ustalania kierunków studiów i programu nauczania, wolność majątkową, a ostatecznie też wolność prowadzenia badań naukowych.

Ograniczenie swobody naboru kadry dydaktycznej i naukowej przez zakwestionowany przepis polega w szczególności na tym, że – z uwagi na niemożność rozwiązania umowy o pracę lub zmiany warunków pracy, a także

zatrudnienie na czas nieokreślony nauczyciela akademickiego będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego – uczelnie wyższe, w ramach określonej liczby etatów, nie mogą swobodnie prowadzić polityki zatrudnienia i awansu nauczycieli akademickich. Owo ograniczenie wpływa z kolei na wolność ustalania kierunków studiów i programu nauczania, gdyż „dożywotnie” zatrudnienie adresatów art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym generuje obowiązek zapewnienia im odpowiedniej liczby godzin dydaktycznych (*pensum* dydaktyczne) na kierunku, który odpowiada specjalizacji tych nauczycieli akademickich. Jak słusznie zauważył Prezydent RP, ustawowe określenie, kto powinien być zatrudniony na uczelni, a co za tym idzie, czego powinien nauczać, wpłynie też – w dalszej perspektywie – na wolność prowadzenia badań naukowych.

Zaskarżone unormowanie w sposób istotny ogranicza też wolność majątkową szkół wyższych, w aspekcie ich niezależności finansowej. Prowadzi bowiem do zobowiązania uczelni wyższych do finansowania „dożywotniego” zatrudnienia nauczycieli akademickich, o których mowa w art. 121a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Podkreślić wypada też, że ograniczenie niezależności finansowej nabiera szczególnego znaczenia w przypadku niepublicznych szkół wyższych, które – co do zasady – ciężar finansowania szkoły pokrywają z chesnego i działalności gospodarczej.

Reasumując, art. 121a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest również niezgodny z art. 70 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na uwzględnienie zasługuje też argumentacja Wnioskodawcy odnośnie do zarzutu naruszenia przez art. 121a ust. 1 i 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, który statuuje zasadę równości wobec prawa.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną, powinny być traktowane równo, a więc bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zaś podmioty różniące się mogą być traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). Już w wyroku z 19 lutego 2001 r., o sygn. SK 14/00, Trybunał podkreślił, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki: po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, czyli muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych (zob. – OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Odnosząc powyższe ustalenia do niniejszej sprawy, przyjąć należy, że nauczyciele akademicy i nauczyciele akademicy – sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego należą do tej samej kategorii podmiotów prawa. Ich cechą wspólną jest to, że, jako nauczyciele akademicy, podlegają przepisom ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która określa wymagania konieczne do

zatrudnienia w szkole wyższej, normuje nadawanie stopni i tytułów naukowych oraz ustala prawa i obowiązki związane z zatrudnieniem na uczelni wyższej.

Zakwestionowany przepis art. 121a ust. 1 i 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – określając w sposób odmienny (uprzywilejowany) sytuację prawną nauczycieli akademickich będących sędziami Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego – wprowadza zatem nierówne traktowanie w ramach wyodrębnionej powyżej kategorii nauczycieli akademickich.

Mając jednakże na uwadze to, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych może nie naruszać art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP – jeżeli jest usprawiedliwione ze względu na cel, któremu ma służyć, wagę interesów, a także zasady i wartości oraz normy konstytucyjne – należy zbadać, czy istnieją konstytucyjne powody do uznania, że wprowadzone zaskarżonym przepisem różnicowanie nauczycieli akademickich nie narusza konstytucyjnej zasady równego traktowania.

Odnosząc się zatem do kwestii racjonalnego usprawiedliwienia nierównego potraktowania podmiotów podobnych, stwierdzić należy, że różnicowanie statusu nauczycieli akademickich jest stanowczo nieracjonalne, gdyż, służąc wzmocnieniu niezależności sędziów wybranych sądów, nie pozostaje w związku z zasadniczym celem przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Nieracjonalność ta jest szczególnie wyrazista – jak zauważył też Prezydent RP – gdy zważy się, że ustawodawca zawęził zaskarżone unormowanie wyłącznie do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozostawiając poza zakresem normowania sędziów pozostałych sądów.

Waga zapewnienia niezależności sędziów wybranych sądów nie pozostaje też w żadnym proporcjonalnym stosunku do wagi naruszonego w ten sposób interesu nauczycieli akademickich, którzy nie są sędziami lub są sędziami, lecz



innych – niż Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy czy Naczelny Sąd Administracyjny – sądów.

Wprowadzone art. 121a ust. 1 i 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce różnicowanie podmiotów podobnych nie znajduje również podstawy w żadnych wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, a wręcz przeciwnie – można wywieść, że narusza niektóre z nich, w szczególności zasadę sprawiedliwości społecznej. Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje bowiem art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 24 maja 2006 r. o sygn. K 5/05, podkreślił zaś, że „[z]asada ta pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości – zasady te wzajemnie się uzupełniają. Wielokrotnie wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie, że »różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej«. O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale może również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego nie będzie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości” (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 59).

Wobec powyższego stwierdzić należy, że zaskarżone unormowanie art. 121a ust. 1 i 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wprowadza

niedozwolone kryterium różnicujące w obrębie klasy nauczycieli akademickich i tym samym stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego