



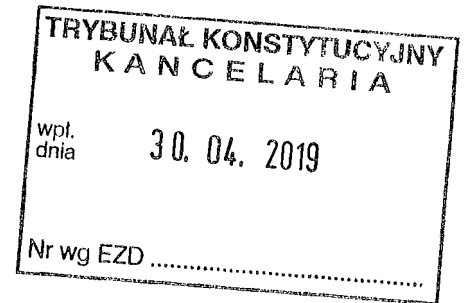
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 29/04/2019

VII.7033.13.2019.AMB

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



sygn. akt K 1/19

Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 marca 2019 r. (nr pisma: VII.7033.13.2019.AMB), w którym Rzecznik zgłosił swój udział w sprawie o sygn. akt K 1/19, zgodnie z treścią tego pisma, przedstawiam uzasadnienie stanowiska Rzecznika.

- 1. Zarzut niezgodności 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 RP**

Pierwszy z zarzutów zawartych we wniosku Prezydenta RP dotyczy niezgodności art. 121a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*

(dalej jako: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce lub p.s.w.n.) z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Wnioskodawcy zgłoszenie art. 121a p.s.w.n. na etapie prac Senatu RP wykroczało poza dopuszczalny zakres poprawki oraz zyskało charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego. W uzasadnieniu Prezydent RP wskazał, że przekazana Senatowi RP ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie zawierała żadnych regulacji odnoszących się do statusu nauczycieli akademickich, którzy są sędziami lub sędziami w stanie spoczynku Trybunału Konstytucyjnego (dalej też jako: TK), Sądu Najwyższego (dalej też jako: SN) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej też jako: NSA). Dlatego poprawka, którą dodano do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiła zupełnie nowe rozwiązanie, niebędące propozycją alternatywną lub przeciwstawną względem ustawy uchwalonej przez Sejm RP i wykroczała poza jej cel i zakres przedmiotowy. W ocenie Wnioskodawcy w rzeczywistości poprawka ta miała ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej.

Mając na uwadze powyższe, rozważenia wymaga, czy materia będąca przedmiotem poprawki dodanej uchwałą Senatu RP z dnia 13 lipca 2018 r. mieściła się w granicach dopuszczalnego zakresu poprawek senackich, o których stanowi art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”. Literalna wykładnia tego przepisu nie daje satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie o dopuszczalny zakres przedmiotowy poprawki. Wątpliwości interpretacyjne w tym względzie, powodujące praktyczne spory między Sejmem i Senatem RP, doprowadziły do wypracowania linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (P. Chybalski [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis/el., data dostępu: 8.03.2019 r.). Trybunał w orzecznictwie dotyczącym tej kwestii (wyrok TK z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, Nr 1, poz. 39; wyrok TK z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 35; wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, Nr 2, poz. 23; wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 r., K 33/11, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 40) w pierwszej kolejności zwraca uwagę na ustrojową pozycję Sejmu i Senatu RP, wskazując na brak równorzędności tych izb i na wiodącą rolę Sejmu RP w procesie ustawodawczym. W szczególności to właśnie Sejm RP, a nie Senat RP, uchwała ustawę i przekazuje ją – a nie projekt ustawy – Senatowi RP. Ponadto należy podkreślić, że zamienne traktowanie

inicjatywy ustawodawczej i poprawki może prowadzić do ograniczenia kompetencji Sejmu RP, tj. w szczególności pozbawienia możliwości uchwalenia przez tę izbę ustawy zwykłą większością głosów. Po drugie, kompetencje, jakie przysługują Senatowi RP po uchwaleniu ustawy, są w Konstytucji RP precyzyjnie określone. Krytyczne stanowisko co do uchwalonej ustawy albo jej części może zostać odzwierciedlone poprzez wniesienie poprawek bądź odrzucenie ustawy w całości. W tym zakresie w szczególności nie przysługuje Senatowi RP możliwość wprowadzania zmian w ustawie, które w istocie stanowiłyby inicjatywę ustawodawczą. Już bowiem analiza językowa art. 121 ust. 2 zd. 1 i art. 118 Konstytucji RP wskazuje, że odmienne nazwanie przez ustawodawcę kompetencji Senatu RP oznacza brak tożsamości pojęć „poprawka” i „inicjatywa ustawodawcza”, co winno znajdować potwierdzenie także w wykładni konstytucyjnej tych pojęć.

Ponadto, w ocenie TK, decydujące znaczenie dla zrozumienia znaczenia instytucji poprawki ma wykładnia systemowa. Zgodnie z nią o istocie poprawki stanowi fakt, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy lub uchwaloną ustawą, zaś jej treść nie jest poddawana pełnej procedurze rozpatrzenia. W związku z tym zakres spraw mogących być przedmiotem poprawki ściśle związany jest z etapem prac legislacyjnych, na jakim jest zgłaszana, a także z treścią ustawy, której dotyczy. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „1) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy »poprawką« a »inicjatywą ustawodawczą«; 2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu; 3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy (...), jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm” (zob. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. akt K 25/98).

W ocenie Trybunału zakres przedmiotowy poprawek (tzw. szerokość poprawek) ograniczony jest więc „materią (przedmiotem regulacji) zawartą w ustawie uchwalonej przez Sejm”, zaś „Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści (...) ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów

o inicjatywie ustawodawczej Senatu (...) oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie” (K 25/97). Niemniej TK nie uznaje za godzące w standard konstytucyjny wprowadzanie poprawek zawierających rozwiązania odmienne bądź zupełnie przeciwstawne względem tych, przyjętych w ustawie przez Sejm RP (w tym przypadku chodzi jednak o „głębokość”, a nie „szerokość” poprawek; zob. uzasadnienie wyroku w sprawie K 25/97). TK wskazuje jednocześnie, że wprowadzanie takich zmian jest dopuszczalne, jeśli kwesta będąca przedmiotem poprawki została uregulowana w ustawie uchwalonej przez Sejm RP (K 25/98). W wyjątkowych przypadkach, gdy chodzi o udoskonalenie czy modyfikację rozwiązania w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy, Trybunał nie wyklucza wyjścia poza zakres uchwalonej ustawy. Zaznacza jednocześnie, że „jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakteru samoistnych przedłożeń legislacyjnych” (K 25/98).

Nieodrzućenie przez Sejm RP poprawki Senatu RP przekraczającej granice dopuszczalnej poprawki senackiej nie może być uznane za jej konwalidację i nie prowadzi to do wyłączenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności z Konstytucją RP wprowadzonej taką poprawką regulacji (wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 r., K 40/05, OTK ZU 7A/2006, poz. 82).

W ocenie TK, gdy analiza treści i zakresu proponowanych poprawek w świetle wypracowanego standardu konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że stanowią one w rzeczywistości inicjatywę ustawodawczą, można rozważać naruszenie także art. 118 Konstytucji RP (K 33/11).

Odnosząc powyższe rozważania do kwestionowanego art. 121a p.s.w.n. wskazać należy na następujące kwestie.

Celem rządowego projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk sejmowy nr 2446; dalej też jako: projekt ustawy) było wprowadzenie systemowych zmian w zakresie funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego, zarządzania, finansowania i oceny jakości działalności uczelni. Stanowić miało to odpowiedź na podstawowe problemy szkolnictwa, tj. wadliwe zasady dotyczące organizacji i ustroju uczelni ograniczające

możliwość sprawnego zarządzania; niedopasowanie struktury systemu szkolnictwa wyższego do wyzwań społecznych i gospodarczych; ograniczoną autonomię finansową uczelni; niezadawalającą jakość kształcenia na studiach; niską skuteczność kształcenia doktorantów; system stopni i tytułów hamujący dążenie naukowców do doskonałości naukowej i prowadzenia badań interdyscyplinarnych oraz niski poziom znaczenia w nauce światowej wyników badań naukowych prowadzonych w Polsce (zob. uzasadnienie projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce).

Zarówno w projekcie ustawy, jak i w jej uzasadnieniu, nie wskazano natomiast jako celu wprowadzonych rozwiązań wzmocnienia niezależności sędziów. Uregulowanie tej kwestii nie było objęte zamiarem projektodawcy, zamiar ten nie pojawił się także w trakcie prac nad projektem w Sejmie RP i nie znalazł odzwierciedlenia w uchwalonej przez Sejm RP ustawie. Uchwalona przez Sejm RP i przekazana Senatowi RP ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce regulowała co prawda status pracowników naukowych uczelni, w szczególności zaś określała, jakie kwalifikacje wymagane są do zajmowania określonych stanowisk na uczelni, określała prawa i obowiązki pracowników naukowych, wskazywała na sposoby nawiązywania, rozwiązywania i wygaśnięcia stosunku pracy, a także określała uprawnienia pracowników naukowych wynikające ze stosunku pracy i ustanawiała szczegółowe zasady dotyczące wysokości wynagrodzenia pracowników uczelni publicznych. Nie zawierała jednak żadnych regulacji odnoszących się do pracowników akademickich, będących sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA, w szczególności zaś poza przedmiotem jej regulacji znajdowała się kwestia wprowadzenia ustawowych gwarancji dla niezawisłości sędziów. Poprawka nie stanowiła więc, jak wskazał Wnioskodawca, propozycji alternatywnej względem rozwiązań ustawowych bądź przeciwstawnej, skoro w przekazanej Senatowi RP ustawie nie znajdowały się żadne regulacje dotyczące statusu nauczycieli akademickich, będących sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA. Argumentację tę wspiera porównanie wskazanych wyżej celów, jakim miało służyć przyjęcie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, z celem wprowadzenia art. 121a p.s.w.n. Przedmiotowa poprawka senacka pozostaje bez związku z celem ustawy, a tym samym wykracza poza jej zakres i w rzeczywistości, jak słusznie wskazał Wnioskodawca, stanowiła nowe przedłożenie legislacyjne.

Z uwagi na moment zgłoszenia poprawki, będącej w rzeczywistości nową inicjatywą ustawodawczą, nie przeszła ona całej procedury legislacyjnej, która służyć ma przyjmowaniu poprawnych i spójnych regulacji prawnych (wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., P 11/08, OTK ZU A 2009, nr 4, poz. 49). Przyjęcie poprawki na końcowym etapie prac legislacyjnych uznać należy również za obejście przepisów dotyczących trybu czytań projektu ustawy w Sejmie RP.

Mając na uwadze powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd zaprezentowany przez Wnioskodawcę, zgodnie z którym art. 121a p.s.w.n. jest niezgodny z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Zarzut niezgodności art. 121a ust. 1 i 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP

Kolejnym zarzutem podniesionym przez Wnioskodawcę jest niezgodność art. 121 ust. 1 i 2 p.s.w.n. z art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP. W ocenie Prezydenta RP art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa przez to, że z grupy nauczycieli akademickich wyodrębnia grupę nauczycieli akademickich-sędziów i nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku i gwarantuje tej wyodrębnionej grupie odmienne uprawnienia.

Przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wskazane we wniosku Prezydenta RP jako przedmiot kontroli, wprowadzają zasadę, zgodnie z którą z dniem objęcia stanowiska sędziego TK, SN czy NSA, umowa o pracę nauczyciela akademickiego zawarta na czas określony staje się z mocy prawa umową zawartą na czas nieokreślony. Umowa taka nie może zostać rozwiązana, zaś warunki pracy nie mogą ulec zmianie. Mimo, że ustawodawca wprost nie uregulował tej kwestii, przyjąć jednak należy, że rozwiązanie to znajdzie także zastosowanie w przypadku nauczycieli akademickich, którzy w momencie wejścia w życie ustawy są sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN lub NSA. Za taką interpretacją przemawia przede wszystkim cel wprowadzonych regulacji, które służyć mają wzmocnieniu niezależności sędziów. Trudno wskazać racje uzasadniające ograniczenie możliwości skorzystania z tej gwarancji przez sędziów w zależności od dnia objęcia

stanowiska. Podobnie przedstawiać się będzie sytuacja sędziów i sędziów w stanie spoczynku, którzy po wejściu w życie ustawy zostaną zatrudnieni na uczelni.

Ponadto prawodawca zagwarantował sędziom i sędziom w stanie spoczynku TK, SN i NSA stałość zatrudnienia, wprowadzając zakaz rozwiązywania umowy o pracę z takimi nauczycielami akademickim bądź zmiany ich warunków pracy.

Uprawnienia przewidziane w art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. powiązane są z posiadaniem przez nauczyciela akademickiego statusu sędziego. Utrata urzędu lub uprawnienia do stanu spoczynku wyłącza stosowanie ograniczeń dotyczących wypowiedzenia umowy o pracę bądź zmiany warunków pracy (art. 121a ust. 3 p.s.w.n.). Jednocześnie utrata urzędu lub uprawnienia, z wyłączeniem sytuacji zrzeczenia się urzędu lub uprawnienia, jest równoznaczna z wygaśnięciem umowy o pracę (art. 121a ust. 4 p.s.w.n.).

Należy podkreślić, że zakaz rozwiązania umowy o pracę powoduje, że w stosunku do nauczycieli akademickich, będących sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA, nie znajdą zastosowania regulacje prawne umożliwiające wypowiedzenie umowy na zasadach określonych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.). W szczególności zaś podstawą do wypowiedzenia umowy nie będzie negatywna ocena pracownicza (art. 123 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n.), której to ocenie podlega każdy nauczyciel akademicki z wyjątkiem rektora (art. 128 ust. 1 p.s.w.n.). Zastosowania w przypadku tej szczególnej grupy sędziów nie znajdzie też art. 123 ust. 2 p.s.w.n., który stanowi, że w przypadku dwóch kolejnych ocen negatywnych, rektor ma obowiązek rozwiązać umowę z nauczycielem akademickim. Należy podkreślić, że okresowe oceny umożliwiają weryfikację faktycznego zaangażowania w pracę naukową i dydaktyczną nauczycieli akademickich oraz pozwalają wykluczyć z ich grona osoby, których działalność nie sprzyja rozwojowi nauki. W przypadku nauczycieli akademickich, będących sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA, ich zatrudnienie w szkołach wyższych zostało uniezależnione od oceny jakości ich pracy naukowej i dydaktycznej. Także podjęcie dodatkowego zatrudnienia bez zgody rektora nie będzie stanowiło podstawy do wypowiedzenia umowy o pracę zawartej z nauczycielem akademickim będącym sędzią (art. 123 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n.).

Tymczasem, zgodnie z art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, to jest według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości winna być rozumiana jako umożliwiająca odmienne traktowanie podmiotów nieposiadających wspólnej cechy relewantnej. Zakłada to jednocześnie racjonalność w zakresie dokonania wyboru cechy, w oparciu o którą dokonywane będzie różnicowanie (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK ZU Nr 6/A/2010, poz. 60).

Odnosząc powyższe założenia do przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że podmiotami prawa charakteryzującymi się cechą relewantną są nauczyciele akademicy. Ich wspólną cechą istotną jest ich zatrudnienie w szkołach wyższych i w związku z tym określenie ich statusu przez przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W szczególności przepisy te wskazują na wymagania dotyczące kompetencji do zajmowania określonego stanowiska w szkole wyższej oraz wprowadzają mechanizmy bieżącej oceny, służącej weryfikacji, czy nauczyciel akademicki należycie wywiązuje się ze swoich obowiązków pracowniczych, w tym przede wszystkim z obowiązku prowadzenia zajęć dydaktycznych i prac naukowych. Negatywna ocena w tym zakresie umożliwia podjęcie odpowiedniej reakcji przez władze szkoły wyższej, w tym także wypowiedzenie umowy o pracę. Te regulacje prawne służą zapewnieniu wysokiej jakości prowadzonych w szkołach wyższych badań naukowych oraz nauczania, w tym samym jak najbardziej efektywnemu wywiązywaniu się przez szkoły wyższe z ich obowiązków.

Prawodawca, wprowadzając art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n., w sposób odmienny uregulował sytuację podmiotów podobnych, którymi są nauczyciele akademicy, będący sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA. W świetle tych przepisów nauczyciele akademicy, będący zatrudnieni w szkole wyższej i zobowiązani do realizacji tych samych ustawowych obowiązków pracowniczych, są traktowani w sposób odmienny w przypadku uzyskania takiej samej okresowej oceny pracowniczej, jedynie z uwagi na fakt

pełnienia funkcji sędziego TK, SN bądź NSA. W praktyce w przypadku otrzymania negatywnej oceny okresowej zarówno przez nauczyciela akademickiego będącego sędzią, jak i przez nauczyciela akademickiego sędzią niebędącego, okoliczność ta będzie miała negatywny wpływ jedynie na sytuację niebędącego sędzią nauczyciela, w przypadku którego zaistnieje podstawa do wypowiedzenia umowy o pracę. Podobnie, w przypadku konieczności redukcji zatrudnienia w szkole wyższej brak będzie podstawy do zwolnienia nauczycieli akademickich, będących sędziami, nawet jeśli będą posiadać takie same bądź niższe kompetencje jak inni nauczyciele akademicy. W konsekwencji szkoła wyższa może być zmuszona do wypowiedzenia umowy o pracę z nauczycielem akademickim należycie wywiązującym się z obowiązków pracowniczych i jednocześnie zobligowana będzie do dalszego zatrudniania nauczyciela będącego sędzią, nawet jeśli ten nie będzie się wywiązywał z żadnych obowiązków pracowniczych. Przejawem odmiennego traktowania nauczycieli akademickich, będących sędziami lub sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA jest, poza zakazem rozwiązywania umowy o pracę, także ustanowienie dodatkowych gwarancji w zakresie stabilności zatrudnienia tej grupy nauczycieli akademickich, zapewniających im zatrudnienie na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony oraz wykluczających, co do zasady, możliwość zmiany warunków pracy.

Mając na uwadze powyższe, rozważenia wymaga, czy opisane regulacje prawne, które w sposób odmienny regulują status wyodrębnionej kategorii podmiotów podobnych, tj. nauczycieli akademickich, uznać można za konstytucyjnie dozwolone. W tym celu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone odstępstwa mają charakter relewantny (tj. czy są racjonalnie uzasadnione i pozostają w bezpośrednim związku z treścią i celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma – wymóg relewantności), czy odpowiadają wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych – wymóg proporcjonalności) i wreszcie, czy pozostają w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi i chronionymi przez nie wartościami, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, tzw. wymóg adekwatności aksjologicznej (wyrok TK z dnia 18 marca 2014 r., SK 53/12, OTK-A 2014, nr 3, poz. 32).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane w art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. odstępstwa nie mają charakteru relewantnego. Ich cele, tj. zwiększenie niezależności sędziów wskazanych sądów i Trybunału Konstytucyjnego, nie pozostaje w związku w treścią i celem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która, jak wskazano wyżej, została wprowadzona, by zagwarantować odpowiednią jakość badań naukowych i nauczania.

Mając na uwadze wskazany wyżej, a deklarowany przez podmiot, który złożył poprawkę cel wprowadzenia art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n., wydaje się, że zróżnicowanie pozycji nauczycieli akademickich, będących sędziami i sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA spowodowane było chęcią ochrony wartości, jaką jest niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Niezawisłość sędziowska winna być rozumiana jako niedopuszczalność wywierania na sędziego zewnętrznego nacisku zmierzającego do wydania przez niego rozstrzygnięcia o określonej treści (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 883). Poszanowanie niezawisłości jest warunkiem koniecznym istnienia niezależnego sądownictwa oraz realizacji praw i wolności człowieka (orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, Nr 2, poz. 37). Wśród gwarancji służących zapewnieniu niezawisłości sędziów wskazać należy m.in. zasadę nieusuwalności sędziego z zajmowanego stanowiska, zasadę apolityczności sędziów, zasadę niepołączalności stanowiska sędziego ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego, ale także ograniczenia w zakresie możliwości podejmowania przez sędziów dodatkowego zatrudnienia.

W ocenie Rzecznika w rzeczywistości wprowadzone rozwiązanie ustawowe nie służy realizacji wartości, jaką jest niezawisłość sędziów.

Należy w pierwszej kolejności wskazać, że polski prawodawca za niebudzącą wątpliwości, w perspektywie poszanowania niezawisłości sędziowskiej, uznaje możliwość zatrudnienia sędziego w szkole wyższej (zob. art. 44 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. *o Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm.; dalej jako: ustawa o SN), art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. *o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1422; dalej jako: ustawa o statusie sędziów TK), art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.; dalej jako: Prawo o ustroju sądów administracyjnych) w zw. z art. 44 § 1 ustawy o SN, art. 86 § 1

ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.). Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że wprowadzenie dodatkowych gwarancji umożliwiających dożywotnie zatrudnienie sędziów i sędziów w stanie spoczynku TK, SN i NSA na uczelni nie jest konieczne dla zagwarantowania ich niezawisłości. Ponadto, trudno wskazać istnienie związku między zapewnieniem nieusuwalności sędziów z uczelni a wzmocnieniem ich niezawisłości. Nie sposób określić, w jaki sposób zmiana warunków pracy czy rozwiązanie umowy z nauczycielem akademickim mogłoby stanowić zewnętrzny nacisk na sposób orzekania przez sędziego. Co prawda rozwiązanie umowy z nauczycielem akademickim, będącym sędzią TK, SN i NSA z pewnością wpłynęłoby na utratę jednego ze źródeł jego utrzymania. Niemniej warto podkreślić, że obowiązujące przepisy regulujące status sędziego TK, SN i NSA wprowadzają gwarancje jego niezawisłości, także poprzez zapewnienie godnego i odpowiadającego stanowisku wynagrodzenia i uposażenia. Wobec braku szerszego uzasadnienia wprowadzenia tego ograniczenia, które pozwoliłoby zrationalizować cel poprawki, w ocenie Rzecznika, istniejąca regulacja ma charakter dowolny. Warto też podkreślić, że w przypadku, gdy działania podejmowane względem nauczyciela akademickiego będącego sędzią są bezpodstawne, podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, nauczycielowi przysługują środki służące ochronie jego praw.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że niezawisłość przysługuje nie tylko sędziom TK, SN i NSA, ale także sędziom sądów powszechnych, jak również sędziom sądów szczególnych. Wprowadzone rozwiązanie, z uwagi na fakt, że reguluje odmiennie jedynie status sędziów i sędziów, będących w stanie spoczynku, którzy są sędziami TK, SN i NSA, powoduje nie tylko nieuzasadnione odmienne traktowanie nauczycieli akademickich, ale także prowadzi do różnicowania sytuacji pracowników naukowych, będących sędziami innych sądów, którym także przysługuje przymiot niezawisłości.

Rzecznik podziela stanowisko Wnioskodawcy, zgodnie z którym brak jest możliwości wskazania jakichkolwiek zasad, wartości lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie w niniejszej sprawie podmiotów podobnych.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik uważa za zasadny zarzut niezgodności art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. z art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

3. Zarzut niezgodności art. 121a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP

Ostatni z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP dotyczy niezgodności art. 121a p.s.w.n. z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP. W ocenie Prezydenta RP ustawodawca, wprowadzając art. 121a p.s.w.n., ograniczył możliwość prowadzenia polityki zatrudnienia i awansu nauczycieli akademickich, tym samym naruszając autonomię instytucjonalną szkół wyższych w aspekcie doboru i zatrudniania nauczycieli akademickich. W ten sposób odebrał szkołom wyższym jedno z narzędzi służących ochronie działalności akademickiej przed bezpodstawną ingerencją państwa. Ponadto Prezydent RP wskazał, że ograniczenie w zakresie doboru kadry naukowej ma również wpływ na autonomię szkół wyższych, ponieważ podważa wartość, jaką jest wolność prowadzenia badań naukowych, nauczania i bycia nauczonym. W ocenie Wnioskodawcy przyjęte rozwiązanie godzi także w autonomię instytucjonalną uczelni w aspekcie niezależności finansowej szkół wyższych, nakładając na nie bezpodstawnie obowiązek ponoszenia w całości kosztów wprowadzenia art. 121a p.s.w.n., skoro rozwiązanie to służyć ma wzmocnieniu niezależności sędziów.

Zgodnie z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP „zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Wskazany wzorzec kontroli gwarantuje szkołom wyższym – zarówno publicznym, jak i prywatnym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt. K 27/07, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 54) – autonomię, której zasady winny być określone w przepisach rangi ustawowej. Przepis ten nie zawiera jednak definicji autonomii, nie określa też wprost jej granic.

Autonomia szkół wyższych została uznana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie TK „przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt. SK 18/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 258). Przyjęta w powołanym wyroku przez Trybunał definicja jest bardzo wąska i w zasadzie utożsamia autonomię szkół wyższych z wolnością prowadzenia badań naukowych, o której stanowi art. 73 Konstytucji

RP (P. Stec [w:] P. Chmielnicki, P. Stec (red.) *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, LEX/el., 2017 r., data dostępu: 15.04.2019 r.). W doktrynie wskazuje się jednak, że choć wolność prowadzenia badań naukowych jest jedną z podstawowych wolności, które mogą być realizowane dzięki zapewnieniu autonomii szkół wyższych, to nie wyczerpuje się w niej istota autonomii (tak np.: M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, Legalis/el., 2016 r., data dostępu: 15.04.2019 r.). Ustalenie pełnej treści autonomii możliwe jest poprzez odwołanie się do celów działalności szkół wyższych oraz praw i wolności człowieka, których pełna realizacja możliwa jest dzięki poszanowaniu autonomii uczelni (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, *op. cit.*). Z jednej strony autonomia pozycjonuje szkoły wyższe względem władz państwowych, nakładając na te ostatnie obowiązek poszanowania autonomii i nieingerowania w działalność szkół wyższych. Państwo winno też podejmować aktywne działania służące stworzeniu ram prawnych dla autonomicznej działalności uczelni. Z drugiej strony, autonomia umożliwia nieskrępowany rozwój badań naukowych i twórczości artystycznej oraz realizację prawa do nauki. W dalszej perspektywie, realizacja tych praw i wolności w ramach autonomii prowadzi do rozwoju państwa (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, *op. cit.*). Mając na uwadze powyższe cele, jakim służy istnienie autonomii szkół wyższych, polskie prawo gwarantuje szkołom wyższym autonomię instytucjonalną, dydaktyczno-naukową oraz finansową (M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, s. 242).

W wymiarze instytucjonalnym przejawem autonomii jest m.in. uchwalanie statutu, powoływanie i odwoływanie organów uczelni oraz określanie zasad polityki kadrowej. Z kolei autonomia dydaktyczno-naukowa oznacza m.in. wolność prowadzenia badań naukowych, samodzielne określanie misji uczelni czy tworzenie kierunków studiów (M. Stachowiak-Kudła, *Wolność nauki i nauczania oraz autonomia uczelni a jakość naukowa uniwersytetów*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6(137), s. 133). Wreszcie konieczność zapewnienia szkołom wyższym autonomii finansowej z jednej strony oznacza potrzebę zagwarantowania im niezbędnych środków finansowych umożliwiających realizację ich

celów, ale również możliwość samodzielnego dysponowania posiadanymi środkami finansowymi.

Dopuszczalność kreowania przez uczelnię polityki kadrowej pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością prowadzenia badań naukowych i ich rzetelnością. Dzięki temu pracę naukową w ramach uczelni prowadzić mogą osoby posiadające ku temu odpowiednią wiedzę i umiejętności. Uczelnia ma zaś możliwość weryfikacji jakości pracy naukowej nauczycieli akademickich, a także podejmowania takich działań w zakresie polityki kadrowej, które umożliwią zatrudnianie najbardziej kompetentnych osób.

Autonomię szkół wyższych zapewnia się na zasadach określonych w ustawie. Nie ma ona charakteru absolutnego i – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – „ustawodawca, nie naruszając istoty autonomii szkół wyższych, ma swobodę ustalania jej granic. Granice te – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – może wyznaczać ustawodawca w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt. K 27/07, OTK-A 2009, Nr 4, poz. 54, podobnie powołany wyżej wyrok TK w sprawie SK 18/99). Ustawodawca nie ma jednak dowolności w zakresie regulacji autonomii szkół wyższych. Rozwiązania prawne powinny bowiem służyć „ureczywistnieniu autonomii jako wartości konstytucyjnej, a także wartości i celów, którym ma służyć. W przeciwnym razie (...) przepis byłby pozbawiony rzeczywistej treści, a gwarancja konstytucyjna autonomii pozostawałaby iluzoryczna” (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, *op. cit.*). Ustawodawca nie może w szczególności wprowadzać rozwiązań naruszających istotę autonomii szkół wyższych. W literaturze przedmiotu istnieje zgoda, że naruszeniem istoty autonomii szkół wyższych byłoby przyjęcie rozwiązań organizacyjnych, które uniemożliwiłyby efektywną realizację zadań i funkcji publicznych, w szczególności zaś rozwój pracy naukowej lub artystycznej (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej* [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014, s. 49, A. Kiebała, *Autonomia szkół wyższych* [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo Wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 119)

W świetle wyżej przedstawionego standardu ocenie winna podlegać zgodność art. 121a p.s.w.n. z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

Wprowadzone w art. 121a p.s.w.n. rozwiązanie w praktyce oznacza ograniczenie możliwości prowadzenia polityki kadrowej przez uczelnie wyższe – zarówno publiczne, jak i niepubliczne – poprzez zakaz rozwiązywania umowy o pracę bądź zmiany jej warunków w odniesieniu do nauczycieli akademickich, będących sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA, a także pozbawienie uczelni wpływu na formę zatrudniania takich nauczycieli akademickich (w obecnym stanie prawnym dopuszczalne jest zatrudnienie ich jedynie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony). W tym przypadku bez znaczenia pozostaje okoliczność faktycznego wywiązywania się przez nich z obowiązków wynikających z umowy o pracę. Wpływu na możliwość rozwiązania umowy bądź zmiany jej warunków nie będzie miała w szczególności negatywna ocena pracownicza. Co więcej, wykładnia językowa ustawy nie daje też podstaw do uznania za dopuszczalną zmiany warunków pracy nauczyciela akademickiego na bardziej korzystne. Mając na uwadze fakt, że art. 121a p.s.w.n. dotyczy także sędziów w stanie spoczynku uznać należy, że celem tej regulacji jest wyłączenie stosowania przepisów dotyczących przejścia na emeryturę nauczycieli akademickich i tym samym zapewnienie dożywotniego zatrudnienia sędziów na uczelni. Posługiwanie się przez prawodawcę sformułowaniem „nauczyciel akademicki, będący sędzią” wskazuje, że art. 121a ust. 1, 3 i 4 p.s.w.n. ma zastosowanie zarówno do pracowników naukowych, którzy zostali sędziami TK, SN i NSA, jak i do sędziów, którzy następnie podjęli pracę na uczelni. W tym drugim przypadku pracodawca, podpisując umowę z nauczycielem akademickim, będzie więc musiał wziąć pod uwagę ograniczenia w zakresie możliwości rozwiązania lub zmiany tej umowy pracowniczej w przyszłości, co może skutkować ostrożnością bądź nawet niechęcią w zakresie zatrudniania sędziów TK, SN i NSA na uczelniach. Wobec braku przepisów przejściowych odmiennie regulujących tę kwestię, uznać należy, że wprowadzone rozwiązanie dotyczyć będzie zarówno sędziów, którzy obejmą urząd lub przejdą w stan spoczynku po wejściu w życie ustawy, jak i tych, którzy ten status nabyli już wcześniej.

Przedmiotowe ograniczenie nie dotyczy osób, które utraciły urząd sędziego lub uprawnienie do stanu spoczynku. Przepis ten należy odczytywać w powiązaniu z przepisami regulującymi status sędziego Sądu Najwyższego (art. 36 § 1 ustawy o SN), Naczelnego Sądu

Administracyjnego (art. 49 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z art. 36 § 1 ustawy o SN) i Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 i art. 36 ustawy o statusie sędziów TK). Zgodnie więc z art. 121a ust. 3 p.s.w.n., w przypadku nauczycieli akademickich, którzy utracili urząd sędziego lub uprawnienie do stanu spoczynku, nie stosuje się ograniczeń dotyczących rozwiązywania umowy o pracę bądź zmiany jej warunków (art. 121a ust. 1 p.s.w.n.). Niemniej, mając na uwadze art. 121a ust. 4 p.s.w.n., uznać należy, że także w tym zakresie swoboda uczelni nie jest pełna. Co do zasady bowiem utrata urzędu sędziego lub uprawnienia do stanu spoczynku oznacza wygaśnięcie umowy o pracę, chyba że utrata urzędu lub uprawnienia związana jest z zrzeczeniem się urzędu przez sędziego. Tym samym, jedynie w przypadku zrzeczenia się przez sędziego urzędu lub uprawnienia (nawet, jeśli zrzeczenie się miałoby miejsce w przeddzień wydania orzeczenia o złożeniu sędziego z urzędu), uczelnia mogłaby decydować o zasadach jego dalszego zatrudnienia. Wobec powyższego uznać należy również, że wygaśnięcie umowy o pracę stanowi dodatkową dolegliwość dla sędziego i nie jest ono powiązane z należyтым wykonywaniem obowiązków pracownika naukowego.

Regulacje opisane w art. 121a p.s.w.n. arbitralnie ingerują w jeden z podstawowych elementów autonomii szkół wyższych w jej wymiarze instytucjonalnym, jakim jest swoboda kształtowania polityki kadrowej. Szkoły wyższe pozbawione zostały nieskrępowanej możliwości doboru kadry naukowej z uwzględnieniem kompetencji nauczycieli akademickich, będących sędziami lub sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA. Ograniczono też możliwość skutecznego egzekwowania wywiązywania się przez nauczycieli akademickich z obowiązków pracowniczych, w tym w szczególności prowadzenia badań naukowych i zajęć dydaktycznych. Tym samym ustawodawca dopuszcza możliwość pracy na uczelni wyższej osób, które nie przyczyniają się do rozwoju nauki i obliuguje uczelnie do zatrudniania tych osób, a w konsekwencji także do wypłaty wynagrodzenia, nawet wówczas, jeśli pracownik nie wywiązuje się z żadnych obowiązków pracowniczych. Jednocześnie rozwiązanie to może ograniczyć możliwość zatrudnienia na uczelni innych nauczycieli akademickich, którzy – z uwagi na doświadczenie, poziom wiedzy i aktywność badawczą – mogliby wnieść większy wkład w rozwój uczelni i nauki w Polsce. W ten sposób dochodzi do ograniczenia praw innych pracowników naukowych, którzy nie mogą korzystać w ramach uczelni z wolności prowadzenia badań naukowych. Rozwiązanie

to wpłynąć może także negatywnie na realizację prawa do nauki. Prawodawca dopuszcza bowiem sytuacje, w której zajęcia dydaktyczne prowadzone będą przez osoby nieposiadające ku temu kompetencji, co rzutować może na jakość przekazywanych treści. Wprowadzona poprawka stoi też w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad, która przyświeca ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. z zasadą dbałości o najwyższą jakość kształcenia i działalności naukowej (art. 2 p.s.w.n.). Ograniczenie autonomii szkół wyższych w tym zakresie ma bezpośredni, niekorzystny wpływ na możliwość efektywnego wywiązywania się przez uczelnię z jej zadań, godząc tym samym w istotę wartości, jaką jest autonomia szkół wyższych.

Ponadto zgodzić się należy z Wnioskodawcą, że zaproponowane rozwiązanie godzi także w autonomię finansową uczelni. Skoro bowiem realizacja przez szkołę wyższą obowiązków wynikających z art. 121a p.s.w.n. ma mieć związek z zapewnieniem niezależności sędziów, brak jest podstaw uzasadniających zobligowanie do ponoszenia pełnych kosztów związanych z wprowadzoną zmianą przez szkoły wyższe. Pozostaje to w sprzeczności także z celem przyjętej ustawy, jakim było zwiększenie autonomii finansowej uczelni (zob. uzasadnienie projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce).

Jak wskazano wyżej, autonomia szkół wyższych, także w zakresie, w jakim dotyczy swobody kształtowania polityki kadrowej, może doznawać i w praktyce doznaje ograniczeń. Już na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów – podobnie, jak i obecnie – możliwość doboru kadry naukowej była ograniczona poprzez wprowadzenie wymogów kadrowych dotyczących kształcenia na określonym kierunku i poziomie studiów oraz poprzez wskazanie minimalnych warunków, jakie spełniać winny osoby zatrudnione na określonych stanowiskach w uczelni. Ograniczenie to uzasadnione jest jednak, w przeciwieństwie do ograniczenia wprowadzonego w art. 121a p.s.w.n., koniecznością dbałości o jakość kształcenia w szkołach wyższych i służy realizacji celów stojących przed szkołami wyższymi. Należy też wskazać, że w przypadku wprowadzenia art. 121a ustawy brak jest możliwości wskazania wartości, które uzasadniałyby ograniczenie konstytucyjnie chronionej autonomii szkół wyższych. W szczególności, jak była o tym mowa w punkcie drugim niniejszego uzasadnienia, wartością taką nie jest niezawisłość sędziów.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża stanowisko, że art. 121a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce pozostaje w sprzeczności z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

Adam Pasik

DYREKTOR ZESPOŁU

Mirosław Wróblewski

23.04.19