

Olsztyn, dnia 11 kwietnia 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący:

A K

reprezentowany przez:

radcę prawnego Dariusza Bzdyra (OL-849)
Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Mazurska 11, lok. 7-8,
10-519 Olsztyn

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu skarżącego A K , którego pełnomocnictwo załączam (zał. nr 1), działając na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej jako Konstytucja RP), wnoszę o stwierdzenie, że

art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.) w zakresie w jakim nie obliguje rady jednostki organizacyjnej do nadania stopnia naukowego doktora osobie, w stosunku do której w toku przewodu doktorskiego zapadły pozytywne uchwały wymienione w art. 14 ust. 2 pkt 1-4 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 73 w związku z art. art. 2, 7 i 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Podstawy skargi konstytucyjnej

1. Orzeczenie organu władzy publicznej, z którym łączy się naruszenie przysługujących skarżącemu praw lub wolności konstytucyjnych

Dnia 9 lutego 2007 r. Rada Naukowa I E R i G
Ż – P I B w W (dalej: Rada Naukowa)
podjęła uchwałę w sprawie otwarcia przewodu doktorskiego skarżącego, wyznaczając jednocześnie promotora rozprawy doktorskiej. W latach 2007-2008 Rada Naukowa i powołana przez nią komisja doktorska (art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*, Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.; dalej: u.s.n.) podejmowały kolejne uchwały w toku przewodu doktorskiego, przewidziane w art. 14 ust. 1 u.s.n. Rozprawa doktorska skarżącego uzyskała pozytywne recenzje, a powołana przez Radę Naukową komisja doktorska jednogłośnie przyjęła rozprawę doktorską skarżącego i dopuściła ją do publicznej obrony.

Dnia listopada 2008 r. odbyła się przed Radą Naukową publiczna obrona rozprawy doktorskiej skarżącego. Rada Naukowa w części niejawnego swego posiedzenia, która odbyła się bezpośrednio po zakończeniu publicznej obrony, podjęła bezwzględną większością głosów uchwałę w sprawie przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej skarżącego (wynik głosowania tajnego: za – 10 głosów, przeciw – 7 głosów, wstrzymujących się – 2 głosy). Następnie Rada Naukowa, bez przeprowadzania jakiegokolwiek dyskusji, przystąpiła do głosowania nad uchwałą w sprawie nadania skarżącemu stopnia doktora nauk ekonomicznych (wynik głosowania tajnego: za – 9 głosów, przeciw – 8, wstrzymujących się – 2 głosy). W związku z tym, że uchwała ta nie uzyskała bezwzględnej większości głosów, po zakończeniu niejawnego części posiedzenia, Przewodniczący Rady Naukowej zakomunikował skarżącemu, że Rada Naukowa przyjęła publiczną obronę jego rozprawy doktorskiej, lecz nie nadała mu stopnia naukowego doktora. Uchwały tej nie doręczono skarżącemu na piśmie.

Od uchwały Rady Naukowej „o nie nadaniu stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych” skarżący wniósł odwołanie z grudnia 2008 r. za pośrednictwem tej Rady do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów w Warszawie (dalej: Centralna Komisja). Centralna Komisja ostateczną decyzją z października 2009 r. (zał. nr 2), działając na podstawie art. 21 ust. 2 u.s.n., postanowiła utrzymać w mocy zaskarżoną uchwałę.

Na wymienioną decyzję Centralnej Komisji skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z maja 2010 r. (sygn. akt) oddalił skargę (zał. nr 3).

Po oddaleniu skargi przez WSA w Warszawie, skarżący wniósł skargę kasacyjną od wyroku WSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z grudnia 2010 r. (sygn. akt) skargę tę prawomocnie oddalił (zał. nr 4).

Skarżący łączy naruszenie przysługujących mu wolności o charakterze konstytucyjnym z prawomocnymi wyrokami: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. maja 2010 r. (sygn. akt) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2010 r. (sygn. akt).

2. Podmiotowe prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym, których naruszenie łączy skarżący z wydaniem orzeczeń, o których mowa wyżej

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z maja 2010 r. (sygn. akt) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2010 r. (sygn. akt) zdaniem skarżącego naruszają **prawo do wolności nauki i badań naukowych**, wyrażone w **art. 73** Konstytucji RP.

Jako uzupełniające wzorce kontroli skarżący wskazuje:

- a) zasadę demokratycznego państwa prawnego – **art. 2** Konstytucji RP,
- b) zasadę praworządności – **art. 7** Konstytucji RP,
- c) zasadę proporcjonalności – **art. 31 ust. 3** Konstytucji RP.

3. Sposób, w jaki orzeczenia, o których mowa wyżej, prowadzą do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego

Na skutek oparcia orzeczeń na wskazanych w *petitum* skargi niezgodnych z Konstytucją RP przepisach, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z maja 2010 r. (sygn. akt) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2010 r. (sygn. akt) prowadzą do naruszenia konstytucyjnych wolności skarżącego poprzez błędne przyjęcie, iż pomimo spełnienia przez skarżącego wszystkich przesłanek, wymienionych w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 oraz w art. 14 ust. 2 pkt 1-4 u.s.n., rada jednostki organizacyjnej mogła odmówić skarżącemu nadania stopnia naukowego w sytuacji, gdy pomiędzy głosowaniem nad przyjęciem publicznej obrony rozprawy doktorskiej (art. 14 ust. 2 pkt 4 u.s.n.) a głosowaniem nad nadaniem stopnia naukowego doktora (art. 14 ust. 2 pkt 5 u.s.n.) nie są przeprowadzane żadne czynności przewodu doktorskiego, w których uczestniczy doktorant i które mogłyby ewentualnie wpłynąć na negatywny wynik ostatniego głosowania. W rezultacie skarżący nie uzyskał stopnia naukowego, który potwierdzałby jego szczególne kwalifikacje w określonym zakresie wiedzy, mimo że spełnił wszystkie ustawowe przesłanki, zaś uchwała rady powinna mieć wyłącznie charakter deklaratoryjny i związany, skoro przyznanie stopnia naukowego jest w istocie dyspensacją od spenalizowanego zakazu posługiwania się stopniem naukowym, związanego z wyrażoną w art. 73 Konstytucji RP wolnością nauki i badań naukowych.

4. Argumenty wskazujące na ostateczny charakter orzeczenia, o którym mowa wyżej oraz o wyczerpaniu przysługujących środków zaskarżenia lub innych środków odwoławczych

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z grudnia 2010 r. (sygn. akt) prawomocnie oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z maja 2010 r. (sygn. akt).

Zgodnie z art. 168 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.) orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. Ponieważ od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje

żaden środek odwoławczy, dlatego jest ono prawomocne, co potwierdza stosowna informacja w piśmie przewodnim, doręczonym pełnomocnikowi skarżącego wraz z odpisem wyroku. W myśl art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Orzeczenie NSA jest ostateczne – wobec wyczerpania zwyczajnych środków zaskarżenia, obejmujących „drogę prawną”, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.). Z chwilą wydania przez NSA wyroku oddalającego skargę kasacyjną, uprawomocnił się wyrok WSA.

W świetle powyższego stwierdzić należy zatem, iż w sprawie doszło do wyczerpania przysługujących skarżącemu środków zaskarżenia i wyczerpania drogi prawnej.

5. Data doręczenia skarżącemu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej

Pełnomocnikowi skarżącego doręczono odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2010 r. (sygn. akt), który jest podstawą niniejszej skargi, dnia 11 stycznia 2011 r.

6. Argumenty przemawiające za tym, iż zakwestionowane w skardze konstytucyjnej regulacje prawne stanowiły podstawę wydania orzeczeń, o których mowa wyżej

W niniejszej skardze kwestionowane są normy prawne wynikające z art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 pkt 5 u.s.n.

Treść kwestionowanych przepisów jest następująca:

Art. 12.

1. Stopień doktora nadaje się osobie, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra, magistra inżyniera, lekarza lub inny równorzędny;
- 2) zdała egzaminy doktorskie w zakresie określonym przez radę jednostki organizacyjnej;
- 3) przedstawiła i obroniła rozprawę doktorską.

Art. 14.

2. Czynności przewodu doktorskiego kończą się uchwałami rady jednostki organizacyjnej w przedmiocie:

- 1) wszczęcia przewodu doktorskiego i wyznaczenia promotora;
- 2) wyznaczenia recenzentów;
- 3) przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony;
- 4) przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej;
- 5) nadania stopnia doktora.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z maja 2010 r. (sygn. akt) Sąd uznał, że zarzut naruszenia art. 12 ust. 1 u.s.n. stanowi „podstawowy zarzut” skargi (s. 6 uzasadnienia). W dalszej części uzasadnienia orzeczenia WSA przytoczył pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 grudnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1528/07 (wydanym w analogicznym stanie faktycznym jak w sprawie skarżącego):

(...) przepis art. 14 ust 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o *stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* został tak skonstruowany, że nie daje możliwości działania organu administracji publicznej na zasadzie uznania administracyjnego. Gdyby ustawodawca zdecydował pozostawić nadanie stopnia doktora uznaniu administracyjnemu, posłużyłby się sformułowaniem „może”. Skoro jednak przepis ten nie stanowi, że rada wydziału „może nadać stopień doktora”, oznacza to, że ustawodawca nie przewiduje tutaj żadnej dowolności.

Sąd stwierdził, że powyższy wyrok został uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2008 r. (sygn. akt I OSK 539/08) i obszernie przytoczył wywody tam zawarte:

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższa wykładnia art. 14 ust. 2 nie mogła być uznana za prawidłową. Zaakceptowanie prezentowanej interpretacji omawianej regulacji, która zakłada, że podjęcie uchwały o przyjęciu publicznej obrony rozprawy doktorskiej powoduje automatycznie skutek w postaci konieczności podjęcia uchwały o nadaniu stopnia doktora przeczyłoby racjonalności działania ustawodawcy. Ustawodawca przewidział, że czynności przewodu doktorskiego, m.in. wymienione w art. 14 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy, kończą się odrębnymi uchwałami. Przyjmując, że takie rozwiązanie było celowym działaniem racjonalnego ustawodawcy stwierdzić należy, że podjęcie pozytywnych uchwał odnoszących się do poszczególnych czynności przewodu doktorskiego nie przesądza pozytywnej uchwały o nadaniu stopnia doktora. Bowiem również i ta uchwała, podobnie jak i poprzednie ma autonomiczny charakter, nie jest ona jedynie formalnym zakończeniem przewodu doktorskiego (por. analogiczne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do uchwał podejmowanych w przewodzie habilitacyjnym - wyrok z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1101/07 – niepubl).

W konkluzji Sąd stwierdził, że „w pełni podzielił” stanowisko NSA, zawarte w cytowanym wyroku i jednoznacznie orzekł, iż „nadanie stopnia naukowego doktora nie jest sumarycznym wynikiem zapadłych wcześniej czterech pozytywnych uchwał, lecz stanowi autonomiczną uchwałę”.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z grudnia 2010 r. (sygn. akt), wydanym po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej skarżącego od powyższego wyroku WSA, stwierdził:

Zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 12 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o *stopniach naukowych* nie ma usprawiedliwionych podstaw, ponieważ uchwała o nadaniu stopnia naukowego doktora ma charakter aktu samodzielnego właściwej rady (np. wydziału czy naukowej), co wynika chociażby z odrębnego usytuowania tego etapu w enumeracji zawartej w art. 14 ust. 2 ustawy. Głosowanie w tej sprawie – wbrew twierdzeniu skarżącego – jest kompleksową oceną całego przewodu doktorskiego Doktoranta, w tym wszystkich wymienionych w art. 12 tej ustawy przesłanek warunkujących nadanie stopnia naukowego doktora, a nie tylko oceną przedstawionej przez niego rozprawy doktorskiej i jej publicznej obrony. W tej sytuacji uchwała o nadaniu stopnia naukowego nie jest ma charakteru li tylko deklaratoryjnego i nie jest czystą formalnością czy automatycznym powtórzeniem wyników głosowania z etapu(ów) wcześniejszego(ych). Wprost przeciwnie, poczynione i wypowiedziane w toku przewodu doktorskiego oceny dotyczące umiejętności doktoranta (w zakresie określonym w art. 14 ust. 2) i przedstawionej przez niego rozprawy, mogą spowodować, że poszczególni członkowie Rady – mimo pozytywnych głosowań na wcześniejszych etapach przewodu – zmieniają zdanie i zgłoszą w głosowaniu tajnym przeciwko nadaniu doktorantowi stopnia doktora.

Z powyższego wynika, że Sądy obu instancji oparły swe orzeczenia na normie prawnej, kwestionowanej w *petitum* niniejszej skargi.

Uzasadnienie

I.

Autor niniejszej skargi konstytucyjnej ma świadomość, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego skarga jest środkiem ochrony praw konstytucyjnych, których naruszenie jest wynikiem niekonstytucyjnej treści zaskarżonej regulacji, nie zaś rezultatem niewłaściwego jej zastosowania przez orzekające w sprawie organy (np. wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05, OTK ZU nr 8A/2006, poz. 108; postanowienie TK z dnia 3 lutego 2005 r., sygn. akt SK 7/03, OTK ZU nr 2A/2005, poz. 19; postanowienie TK z dnia 13 lutego 2008 r., sygn. akt SK 5/07, OTK ZU nr 1A/2008, poz. 19). Zatem niedopuszczalne jest kwestionowanie za pomocą skargi wyłącznie jednostkowych aktów stosowania prawa. Jednakże w dotychczasowym orzecznictwie ukształtował się pogląd, iż Trybunał może dokonywać kontroli konstytucyjności takiej treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (np. postanowienie TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07, OTK ZU nr 9A/2007, poz. 115; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07, OTK ZU nr 5A/2008, poz. 78; wyrok TK z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06, OTK ZU nr 5A/2008, poz. 85; wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08, OTK ZU nr 6A/2009, poz. 83). W trzecim z wymienionych wyżej orzeczeń Trybunał stwierdził:

Badanie skargi konstytucyjnej ma charakter kontroli konkretnej, nie zaś abstrakcyjnej, a Trybunał Konstytucyjny patrzy na sprawę – przez pryzmat Konstytucji – oczami obywatela, którego konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone. Owo naruszenie konstytucyjnych praw (wolności), zmaterializowane w postaci ostatecznego orzeczenia, może wynikać ze „złego” prawa (np. ustanawiającego konstytucyjnie nieuzasadnione przesłanki ograniczenia wolności), albo ze złego stosowania prawa, które samo w sobie jest „dobre”. W wypadku, gdy prawo jest *per se* „złe” – Trybunał Konstytucyjny może orzekać bez ograniczeń. Jeśli prawo jest „dobre”, ale źle zastosowane w jednostkowym przypadku (np. z powodu błędu sędziego) – Trybunał wyrokować nie może, bo jest sądem prawa nie zaś faktów. Istnieje jednak sytuacja trzecia, gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechnie stosowane jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką (...). Podkreślić trzeba, że z punktu widzenia obywatela, którego prawa (wolności) zostały naruszone, najzupełniej obojętne jest, czy przepis jest sam w sobie niekonstytucyjny, czy też jest on konstytucyjny, a „tylko” powszechnie stosowany w sposób godzący w wolności i prawa, choć – czysto teoretycznie – mógłby być stosowany należycie.

Tak więc jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (por. postanowienie TK z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 37/04, OTK ZU nr 7A/2005, poz. 87). Stałość i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje bowiem nadanie im trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie interpretacji i stosowania zakwestionowanych przepisów art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.s.n. wykształciła się jednolita linia orzecznicza, co podkreśliły w wyrokach w sprawie skarżącego Sądy obu instancji:

Naczelny Sąd Administracyjny pragnie dodać, że przedstawiona tu ocena prawna nie budzi wątpliwości w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, co jasno przedstawił Sąd I instancji.

Autor skargi konstytucyjnej nie zna żadnego prawomocnego orzeczenia sądów administracyjnych, w którym znalazłby akceptację odmienny pogląd na wykładnię kwestionowanych w skardze przepisów. Natomiast – oprócz dwóch orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego – znane są następujące prawomocne orzeczenia, w których przyjęto analogiczną wykładnię kwestionowanych przepisów: wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 539/08, LEX nr 522519; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 301/09, LEX nr 546898; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1325/09 (niepubl.). Ponadto znany jest konsekwentny – potwierdzony w stanowiskach prezentowanych na potrzeby postępowań sądowych – sposób interpretacji i wykonywania zaskarżonej regulacji przez Centralną Komisję (zob. akta sprawy SK 30/10). Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że składy orzekające uznają odrębność poszczególnych uchwał w przewodzie doktorskim i dopuszczają możliwość, że pozytywne rozstrzygnięcie wszystkich wcześniejszych etapów przewodu nie oznacza obligatoryjnego podjęcia uchwały o nadaniu stopnia doktora.

Wydaje się, że można zrekonstruować genezę tego ewidentnego błędu w wykładni kwestionowanych przepisów. Mianowicie wynika ona z **niedostatecznego zrozumienia odmienności procedur w przewodach doktorskim i habilitacyjnym**. W drugim z wymienionych postępowań również podejmowanych jest pięć uchwał, wymienionych w art. 18 ust. 2 u.s.n. Zgodnie z art. 18 ust. 4 u.s.n.:

Przed podjęciem przez radę jednostki organizacyjnej uchwały o nadaniu stopnia doktora habilitowanego osoba ubiegająca się o nadanie tego stopnia wygłasza na posiedzeniu tej rady wykład habilitacyjny.

A zatem istnieje element przewodu habilitacyjnego podlegający ocenie rady jednostki organizacyjnej po głosowaniu czwartym (w przedmiocie przyjęcia kolokwium habilitacyjnego). Stąd też możliwa jest odmowa nadania stopnia doktora habilitowanego – mimo wcześniejszego podjęcia uchwały o przyjęciu kolokwium habilitacyjnego – w sytuacji niepowodzenia wykładu habilitacyjnego. Natomiast w przewodzie doktorskim po głosowaniu czwartym (w przedmiocie przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej) nie ma już żadnej czynności ocennej – głosowanie piąte (w przedmiocie nadania stopnia doktora) następuje bezpośrednio po pozytywnym wyniku poprzedniego głosowania.

Ponieważ przypadków przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej i odmowy nadania stopnia doktora jest bardzo mało (mniej niż jeden rocznie trafia do WSA), dlatego **składy orzekające posiłkują się orzeczeniami wydanymi w sprawach habilitacji, których jest znacznie więcej, nie dostrzegając przy tym tej istotnej odmienności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym**. W tym względzie najczęściej powoływany jest przez Sady wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1101/07 (LEX nr 420145), przywołany w uzasadnieniach wspomnianego wyżej wyroku o sygn. I OSK 539/08 oraz w obu orzeczeniach zapadłych w sprawie skarżącego, w którym stwierdzono:

Podjęcie pozytywnych uchwał odnoszących się do poszczególnych czynności przewodu habilitacyjnego nie przesądza pozytywnej uchwały o nadaniu stopnia naukowego. Podnieść należy, że wykład habilitacyjny, jako ostatni etap przewodu habilitacyjnego, nie ma tylko

charakteru formalnego. Podlega on merytorycznej ocenie, stąd samo jego wygłoszenie nie skutkuje automatycznie pozytywną w treści uchwałą w przedmiocie nadania stopnia naukowego.

Pogląd ten należy zaaprobować, z tym jednak zastrzeżeniem, że **nie może być – z przyczyn już wskazanych – rozszerzany w drodze analogii na rozstrzygnięcia zapadłe w przewodach doktorskich**. Wykładnia przepisów art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 pkt 5 u.s.n. z zastosowaniem analogii z przepisów o przewodach habilitacyjnych – utrwalona w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – jest błędna i prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności.

II.

Prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2010 r. (sygn. akt) oraz poprzedzający go wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z maja 2010 r. (sygn. akt) naruszają przede wszystkim unormowaną w art. 73 Konstytucji RP **wolność badań naukowych**:

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Art. 73 Konstytucji obejmuje kilka wolności, które łączy element twórczego działania: wolność twórczości artystycznej, wolność badań naukowych, wolność ogłaszania wyników działalności twórczej, wolność nauczania i wolność korzystania z dóbr kultury. Konstytucyjny podział praw i wolności powoduje, że w przypadku praw konieczne jest wskazanie zakresu uprawnień przysługujących uprawnionemu oraz podmiotu zobowiązanego do realizacji roszczeń jednostki, zaś wolności nie ulegają konkretyzacji. Wolność oznacza swobodę wyboru, nieskrępowanego w zakresie gwarantowanym przez przepisy. W przypadku sporu jednostki z organami państwa „to nie jednostka powinna wskazać podstawę swej wolności, czy też normę dopuszczającą określony jej zakres, ale to organ państwowy ma obowiązek ograniczając wolność jednostki podać podstawę prawną swego działania” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 365).

L. Garlicki zauważa, że wymienione w art. 73 Konstytucji wolności mają formę prawa podmiotowego, „co oznacza, że wynikają z nich roszczenia indywidualne, a zarzut ich naruszenia może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej” (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 73, s. 2).

Wolność nauki odnosi się do pojęcia, które nie zostało bliżej określone w Konstytucji RP, zatem należy odwołać się do jego powszechnego rozumienia. Cechą nauki jest jej twórczy charakter, tzn. samodzielne kreowanie dzieła, mającego charakter nowości. Celem nauki jest opis rzeczywistości w najróżniejszych jej aspektach i nadanie temu opisowi systematycznego i teoretycznie uporządkowanego charakteru. Naukę odróżnia od sztuki obiektywnie weryfikowalny charakter dokonywanych ustaleń. Naczelnym kryterium weryfikacji twórczości naukowej jest kryterium prawdy. Tak rozumiana „nauka” łączy w sobie dwa elementy: badania naukowe (tzn. proces gromadzenia danych dających podstawę powstaniu dzieła naukowego, tworzenie tego dzieła i jego publiczną prezentację) oraz nauczanie (tzn. proces systematycznego przekazywania wiedzy naukowej innym osobom, z reguły prowadzony w ramach zakładu nauczającego) (zob. L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 5;

M. Jabłoński, *Wolności z art. 73 Konstytucji RP* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 556).

A. Wasilewski zauważa, że uprawianie nauki ma charakter działalności złożonej i jednocześnie racjonalnej. Nauki nie można zredukować do postaci wyizolowanego aktu twórczego danej osoby i nie można jej zamknąć w określonych z góry granicach. Cecha ta powoduje, że możliwość uprawiania nauki „istnieje obiektywnie wyłącznie w warunkach rzeczywistej wolności osoby ludzkiej” (A. Wasilewski, *Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnej* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, pod red. A. Jaroszyńskiego, M. Wierzbowskiego i T. Skoczego, „Studia Iuridica”, t. 32, Warszawa 1996, s. 262). Zdaniem tego autora, w sensie podmiotowym „wolność nauki” oznacza przede wszystkim stworzenie prawno-podmiotowej gwarancji każdemu, kto zamierza prowadzić „działalność naukową”, przy czym **nie chodzi tylko o ochronę negatywną przeciwko ingerencji Państwa w złożony proces „prowadzenia poszukiwań badawczych i zdobywania wiedzy”, lecz również o stworzenie warunków umożliwiających realne i bezpieczne korzystanie z gwarantowanej wolności** (tamże, s. 263). A. Wasilewski podkreśla, że wolność nauki jest podniesiona we współczesnych konstytucjach państw demokratycznych do rangi „wolności podstawowych” (obok wolności gospodarczej i wolności uprawiania sztuki), przy czym swoją konkretyzację znajduje w całokształcie obowiązujących rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz w praktyce stosowania prawa (tamże, s. 263-264). Wśród ustaw konkretyzujących postanowienia Konstytucji wymieniana jest także ustawa z 1990 r. o *tytule i stopniach naukowych*, zastąpiona w 2003 r. przez u.s.n. (tamże, s. 260-261).

J. Sobczak poddał analizie zakres podmiotowy wolności badań z art. 73 Konstytucji RP (J. Sobczak, *Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość* [w:] *Dylematy praw człowieka*, pod red. T. Gardockiej i J. Sobczaka, Toruń 2008, s. 111) i stwierdził: „Jasną jest jednak rzeczą, że badacz spoza »cechowego grona uczonych« może napotykać w trakcie badań olbrzymie kłopoty metodyczne i metodologiczne. Nie sposób także w dzisiejszym świecie prowadzić jakichkolwiek badań naukowych bez dostępu do informacji. W tym zakresie osoby, które prowadzą badania niejako na własną odpowiedzialność i rachunek, mogą spotykać się z trudnymi do przezwyciężenia barierami. Tak więc w dzisiejszym świecie **warunkiem prowadzenia badań** (w szczególności z zakresu nauk medycznych, technicznych i przyrodniczych) **jest związanie się z którąś z instytucji naukowych** (w ramach wyższej uczelni bądź instytutu), ewentualnie z którąś z instytucji gospodarczych, która byłaby zainteresowana wynikami takich badań i gotowa łożyć środki finansowe na ich prowadzenie. Prowadzenie dociekań naukowych poza takimi ośrodkami możliwe jest tylko w wypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, a ponadto w odniesieniu do niektórych tylko dziedzin” (tamże).

J. Dobkowski analizując charakter prawny stopni naukowych na tle konstytucyjnie deklarowanej wolności nauki dostrzega, że mogą być one uznane za **szczególnego rodzaju ograniczenia praw i wolności** człowieka i obywatela (J. Dobkowski, *Niektóre zagadnienia prawne stopni naukowych* [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2006, s. 361). Umiejętność prowadzenia badań naukowych nie jest już tylko sprawą uczonego, lecz za sprawą współczesnych wymagań interesu publicznego stanowi przedmiot regulacji prawnej. „Uzyskanie szczególnych kwalifikacji w określonym fragmencie wiedzy daje rękojmię, że

wyniki badań będą charakteryzowały się określonym poziomem wiarygodności, rzetelności i użyteczności. Daje to podstawy do sformułowania domniemania na rzecz osoby posiadającej stopień naukowy, nie działającego tylko ze skutkiem *pro foro interno*. Oczywiście domniemanie nie ma charakteru bezwzględnego, jest wzruszalne jako *praesumptio iuris tantum*. Zdaniem tego autora, „stopień naukowy stanowi jakby dowód wykształcenia specjalnego, z którego wynika umiejętność samodzielnego rozwiązywania zagadnień naukowych w oparciu o metodę naukową, odpowiedniego poziomu wiedzy teoretycznej i dorobku w zakresie danej specjalności i naukowo ugruntowanego krytycyzmu, czy szerzej światopoglądu” (tamże, s. 362).

Podobnie rzecz ujmuje J. Pruszyński: „Stopień doktora nauk zakłada znajomość nie tylko wyspecjalizowanego zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy, ale całej dziedziny nauki, w której jest usystematyzowany, stanowiąc świadectwo sprawności naukowej i punkt wyjściowy do badań samodzielnych” (J. Pruszyński, *Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego*, Warszawa 1983, s. 107). Autor ten dokonał również oceny stopnia naukowego od strony materialnoprawnej (na gruncie ustawy z 1965 r.) i doszedł do wniosku, iż „najsłuszniejsze byłoby traktowanie go jako aktu nadającego prawa, przy czym podstawą jest opinia – wyrażona w formie przewidzianej prawem – o sprawności (zdolności) posiadacza do określonej działalności. Wynikające stąd skutki w sferze zawodowej pozwalają uznać, że stopień naukowy ma wszelkie cechy **certyfikatu kwalifikacyjnego**” (tamże, s. 129-130).

Poddanie czynności przewodu doktorskiego regulacji prawa powszechnie obowiązującego, spowodowało utratę korporacyjnego charakteru stopnia naukowego doktora. Oznacza to, że czynności rady jednostki organizacyjnej w toku przewodu doktorskiego są działaniami organu administracji publicznej, realizującego zadania w imieniu Państwa, które nie mogą nosić cech dowolności i muszą spełniać wyznaczone konstytucyjnie standardy. Nadanie stopnia naukowego jest nadaniem uprawnień państwowych i rodzi skutki w sferze publicznoprawnej.

III.

Wolność badań naukowych ma charakter publicznego prawa podmiotowego także z tej przyczyny, że jest ograniczona ustawowo z uwagi na potrzebę zapewnienia porządku publicznego. Normę sankcjonującą względem reglamentacji stopni naukowych odnajdujemy w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń* (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm.; dalej jako k.w.) w art. 61 § 1, zamieszczonym w rozdziale VIII, obejmującym wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu. Przepis ten stanowi:

Kto przywłaszcza sobie (...) tytuł lub stopień (...) podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany.

W tym względzie nie jest to norma samoistna, gdyż stanowi karnoprawną nadbudowę ustawowego, prewencyjnego i ogólnego zakazu z zastrzeżeniem dyspensacji.

Jak zauważa D. Karczmarska, „bezprawne używanie tytułu lub stopnia (...) ułatwia zdobycie nienależnego zaufania lub prestiżu ze strony otoczenia, a tym samym **zakłóca porządek publiczny** w sferze prawidłowych relacji społecznych. Właśnie przez wzgląd na porządek publiczny każdy jest zobowiązany występować tylko w takiej roli, jaką wyznacza mu m.in. jego wykształcenie oraz pozycja zawodowa. Nieprzestrzeganie tej zasady jest

kryminalizowane" (D. Karczmarska, *Prawnokarna ochrona tytułu i stopni naukowych*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 103). Autorka analizuje problematykę nieuprawnionego posługiwania się stopniami i tytułem naukowym i dochodzi do wniosku, iż „wykroczenie przewidziane w art. 61 § 1 k.w. jako instytucja ochrony tytułu spełnia doniosłą rolę także ze względu na to, iż **posiadanie tytułu lub stopnia naukowego potwierdza kompetencje osoby w zakresie wykonywania funkcji publicznej**”. Na poparcie tej tezy przytacza uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2004 r. (sygn. akt V KK 74/04, OSNKW 2004, nr 7-8, poz. 79), w którym SN nie miał wątpliwości, że zachowanie nauczyciela akademickiego związane z wykonywaniem przez niego obowiązków wskazanych w Prawie o szkolnictwie wyższym jest realizowaniem funkcji publicznej, przy wykonywaniu której korzysta ze szczególnego statusu określonego właśnie przez stopień lub tytuł naukowy. W konkluzji autorka stwierdza, że „osoba bezprawnie używająca tytułu lub stopnia naukowego stwarza pozory zajmowania pozycji, z którą prawo wiąże doniosłe funkcje publiczne i której zdobycie jest warunkowane spełnieniem ustawowo przewidzianych wymagań” (tamże, s. 110).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP każda wolność może zostać ograniczona, przy czym konkretyzacja ograniczeń dopuszczalna jest tylko w drodze ustawy. Ograniczenia te mogą być wprowadzone „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Ponadto ustawodawca zobligowany jest do powstrzymania się od naruszeń istoty reglamentowanej wolności.

Jak już wykazano, **reglamentację wolności badań naukowych wprowadza u.s.n., zaś karnoprawną jej ochronę zapewnia k.w.** Niedopuszczalne jest więc uznaniowe i dowolne przyznawanie indywidualnych dyspens w postaci stopni naukowych, w sytuacji gdy u.s.n. w art. 12 ust. 1 zawiera zamknięty katalog warunków jakie należy spełnić, by stopień taki uzyskać. Konstytucyjna ochrona wolności badań oraz zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności obligują organy właściwe w sprawie stopni naukowych do ich nadawania osobom, które o to wystąpią i spełniają kryteria formalne, uregulowane w aktach rangi ustawowej.

Zasady ingerencji w niektóre prawa podmiotowe zostały wyraźnie sprecyzowane w Konstytucji RP. Można zatem wyróżnić kategorię absolutnych praw i wolności człowieka i obywatela, gdzie ingerencja państwa jest zakazana (jest to bardzo nieliczna grupa konstytucyjnych praw i wolności, którą można na gruncie prawa administracyjnego wyjaśniać za pomocą pojęcia dozwoleń). Można także wyodrębnić prawa i wolności człowieka i obywatela, które podlegają ograniczeniom, z tym że Konstytucja zakazuje w tej sferze ingerencji pozaustawodawczej.

Zasada wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jest to tzw. generalna klauzula limitacyjna, która dotyczy wprowadzania ograniczeń w sytuacjach „codziennych”, permanentnych. Ponadto w stosunku do konkretnych wolności i praw człowieka i obywatela uznanych konstytucyjnie ustrojodawca wprowadza szczególne warunki limitacji. Na przykład, w odniesieniu do wolności

gospodarczej, w przepisie art. 22 Konstytucji RP czytamy: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Ograniczenia te przybierają postać ustawowych zakazów, które *per se* zawieszają możliwość korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Nie są to jednak zakazy bezwzględne, tzn. takie, od których nie ma prawnie dozwolonego sposobu uchylenia się. W przepisach prawa administracyjnego materialnego stosuje się dwie techniki: zakaz z zastrzeżeniem zawiadomienia oraz zakaz z zastrzeżeniem pozwolenia. W pierwszej sytuacji mamy do czynienia z normą konkretyzowaną przez czynności faktyczne, co oznacza, że w pewnych przypadkach deklarowane przez ustrojodawcę prawo lub wolność może być prewencyjnie ograniczana przez ustawę względnym zakazem korzystania w ten sposób, tzn. jego realizacja pozostaje zawieszona do momentu uwolnienia się przez jednostkę od tego zakazu. Zniesienie zakazu zainteresowany uzyskuje przez spełnienie obowiązku poinformowania o chęci skorzystania z tego prawa. Jednostka, składając w tym zakresie określone oświadczenie woli (zgłoszenie, zawiadomienie), ma równocześnie roszczenie wobec właściwego organu o dokonanie czynności urzędowej, którego realizacja polega na przyjęciu treści oświadczenia woli do wiadomości organu lub na sformalizowanym wpisie do prowadzonej przez ten organ ewidencji, księgi lub rejestru (czynność materialno-techniczna), wyjątkowo milczeniu organu. Ze względu na ochronę istoty interesu indywidualnego odmowa tych czynności następuje zwykle w postaci decyzji administracyjnej. W tym zakresie organom administracyjnym powierza się kompetencję do oceny zasadności uchylenia wynikającego z mocy prawa zakazu korzystania poprzez dokonanie czynności faktycznej.

Stosunkowo często państwo w odniesieniu do praw i wolności człowieka i obywatela wprowadza limitację polegającą na zastosowaniu technik prewencyjnych, czyli sytuacji, gdy dana wolność jest ograniczona ustawowym zakazem korzystania a rozpoczęcie korzystania z niej wymaga uzyskania zezwolenia (pozwolenia) władzy publicznej. W tym przypadku **akt dyspensacji ma charakter autoryzujący, związany i deklaratywny**. Nie tworzy bowiem nowej sytuacji prawnej, ale jedynie stwierdza z mocą wsteczną spełnienie przesłanek ustawowych. Z perspektywy korzystania z konstytucyjnych praw i wolności akt taki wprowadza stan *res iudicata* i obowiązuje do momentu uchylenia, zmiany bądź stwierdzenia nieważności czy wygaśnięcia lub cofnięcia. Tak właśnie jest w przypadku przewodu doktorskiego i nadania stopnia doktora.

Warto podkreślić, że konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela można traktować jako publiczne prawa podmiotowe o charakterze ponadpozytywnym.

Inny mechanizm reglamentacji dotyczy praw pozytywnych. Są to realne i osobiste uprawnienia ustawowe, które mogą być zawieszane lub cofane na zasadach szczegółowo określonych w tych ustawach. Mogą one być nabywane *ex lege*, albo przepisy prawa administracyjnego materialnego będą zawierały normy dające upoważnienie do wydawania aktów konstytucyjnych, które to będą rzeczywistym źródłem praw pozytywnych. W tym ostatnim przypadku mogą pojawić się upoważnienia do uznania administracyjnego oraz dość ogólne podstawy odwołalności samych aktów. Ta sytuacja nie odnosi się jednak do procedury nadawania stopni naukowych.

IV.

Skarżący kwestionuje takie rozumienie przepisów art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.s.n., które nie tworzy po stronie organu obowiązku nadania stopnia naukowego (czyli podjęcia uchwały wymienionej w art. 14 ust. 2 pkt 5 u.s.n.) w sytuacji, gdy kandydat spełnia wszystkie wymagania z art. 12 ust. 1 pkt 1-3, czyli w toku przewodu doktorskiego podjęto pozytywne uchwały wymienione w art. 14 ust. 2 pkt 1-4 u.s.n. Taka sytuacja jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności i konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz godzi w prawo podmiotowe doktoranta. Ponadto tego rodzaju rozstrzygnięcie jest całkowicie niezrozumiałe, gdyż jeśli dysertacja albo przebieg jej obrony budziły wątpliwości rady, to należało zakończyć przewód na etapie wcześniejszym (np. nie dopuszczając pracy do publicznej obrony albo jej nie przyjmując). **Czy można sobie wyobrazić, że student ostatniego roku studiów składa egzamin dyplomowy i broni pracę dyplomową z wynikiem pozytywnym, po czym nie uzyskuje tytułu zawodowego (np. licencjata, magistra)?** Wydaje się to zupełnie niedorzeczne, a sytuacja skarżącego w niniejszej sprawie jest zbliżona do opisanej. Dlatego też skarżący wywodzi materialnoprawny, a nie zadaniowo-kompetencyjny charakter tej normy prawnej.

Procedurę prowadzącą do uzyskania przez zainteresowanego kandydata stopnia doktora, można podzielić na trzy etapy: wstępny, właściwy (przewód doktorski) i nadanie stopnia naukowego (por. J. Pruszyński, *Stopnie naukowe...*, s. 120-121). **Etap wstępny**, polegający na zbadaniu, czy kandydat spełnia wymagania ustawowe i przedłożył stosowne dokumenty, kończy się uchwałą rady jednostki w przedmiocie wszczęcia przewodu doktorskiego i wyznaczenia promotora (art. 14 ust. 1 u.s.n.). **Przewód właściwy** ma charakter postępowania kwalifikowanego, wyspecjalizowanego, o charakterze jurysdykcyjnym, w którym połączone są ogólne zasady postępowania administracyjnego z przepisami szczególnymi, dotyczącymi swoistego toku czynności w tym postępowaniu (tamże, s. 124). W toku przewodu podejmowane są zarówno przez radę jednostki organizacyjnej, prowadzącą postępowanie, jak i przez kandydata różne czynności, uregulowane w przepisach wykonawczych do u.s.n., w tym także w szczegółowych regulaminach przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, przyjętych przez poszczególne rady, uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora. Czynności te kończą się stosownymi uchwałami rady jednostki organizacyjnej, prowadzącej postępowanie, wymienionymi w art. 14 ust. 2 pkt 2-4 u.s.n. Przepis art. 14 ust. 5 u.s.n. umożliwia radom przekazywanie uprawnień do podejmowania uchwał w przedmiocie przyjęcia rozprawy doktorskiej i dopuszczenia jej do publicznej obrony oraz przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej, powoływaniem w tym celu komisjom doktorskim. Etap postępowania, określany jako przewód właściwy, kończy się uchwałą w sprawie przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej (art. 14 ust. 2 pkt 4 u.s.n.). Następuje **etap końcowy**, tj. uchwała rady w przedmiocie nadania kandydatowi stopnia doktora (art. 14 ust. 2 pkt 5 u.s.n.).

Należy podkreślić, że postępowanie to ma charakter sekwencyjny, a więc podjęcie każdej kolejnej czynności, musi być poprzedzone podjęciem pozytywnej uchwały w sprawie czynności poprzedniej – jest to tzw. agregat czynności, których realizacja przebiega sekwencyjnie (por. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 139).

Czy fakt, iż nadanie stopnia odbywa się formie uchwały, która zapada w głosowaniu tajnym, co utrudnia (o ile w ogóle nie uniemożliwia) wyjaśnienie właściwych intencji głosujących, może oznaczać dowolność rozstrzygnięcia w sprawie? „Dla aktu prawnego fakt jego kolegiального wydania w drodze uchwały ma znaczenie drugorzędne, jeśli zważymy, że uchwała taka stanowi jedynie o formie podjęcia decyzji, nie zaś o jej treści. **Swoboda oceny dowodów, na podstawie których decyzja taka jest wydawana, nie przesądza wcale o uznaniowym charakterze samej decyzji. Przeciwnie – można wnioskować, że pozytywna ocena tych dowodów powoduje konieczność wydania pozytywnej decyzji**” – trafnie stwierdził J.P. Pruszyński w głosie do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 1982 r. (sygn. akt II SA 983/83, „Państwo i Prawo” 1983, nr 4, s. 152), dotyczącego nadania stopnia naukowego.

V.

W nauce prawa administracyjnego wskazywany jest podział aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne. Jak podkreślają przedstawiciele doktryny, podział ten oparty jest na kryterium zdeterminowania aktu administracyjnego przez podstawę prawną lub na kryterium sposobu kształtowania stosunków prawnych (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 290). **Akty konstytutywne** mają charakter twórczy, bowiem tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, a skutek powstaje z mocy tego aktu, a nie z mocy ustawy. Norma ustawowa determinuje te akty w taki sposób, że ustala tylko możliwość własnej konkretyzacji i możliwość wyznaczenia jej własnych skutków w drodze aktu administracyjnego. Akty konstytutywne obowiązują od momentu ich wydania lub doręczenia (*ex nunc*). Natomiast zadaniem **aktów deklaratoryjnych** jest potwierdzenie skutków prawnych, które wynikają wprost z ustawy. Skutek prawny nie wynika więc z samego aktu deklaratoryjnego, który obowiązuje z mocą wsteczną (*ex tunc*), lecz od chwili gdy dana norma ustawowa zaktualizowała się w odniesieniu do danego podmiotu. Jak stwierdza J. Zimmermann „od tego czasu do chwili wydania aktu deklaratoryjnego skutki prawne już istnieją, choć są one w pewien sposób »zamrożone« (zawieszone) i nie mogą odgrywać pełnej roli w obrocie prawnym” (tamże).

Aktami administracyjnymi deklaratoryjnymi są uprawniające do wykonywania określonych czynności licencje, świadectwa i inne podobne formy, potwierdzające nabycie określonych uprawnień z mocy prawa. M. Waligórski analizując materialnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej, związane z wymogami o charakterze podmiotowym stwierdza, że „akt taki nie może tworzyć praw i obowiązków, lecz deklaruje, że dany stan faktyczny zrodził z mocy prawa określone skutki prawne (np. stwierdzenie uprawnień do zajmowania określonego w nim stanowiska i wykonywania uprawnień z niego wynikających). Akt ten ma pewne elementy twórczości (konstytutywne), gdyż dopiero na jego podstawie, osoba uprawniona z ustawy może skutecznie powoływać się na swoje prawo. W odróżnieniu od aktów konstytutywnych, akty te działają wstecz (*ex tunc*), gdyż stwierdzają aktualność określonych praw i obowiązków od momentu zaistnienia przewidzianego w ustawie stanu faktycznego” (M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 262-263).

Podobne stanowisko prezentuje K. Kiczka: „Przedmiotem aktów kwalifikacyjnych, jako działań prawnych administracji gospodarczej, jest stwierdzenie pewnych stanów faktycznych i stanów prawnych i niekiedy równocześnie ich ocena. Czynności te są

wykonywane w ramach postępowania administracyjnego, w tym głównie postępowania wyjaśniającego (rozpoznawczego), w efekcie którego wydawany jest akt kwalifikacyjny. Właściwe organy administracji, dokonując stwierdzeń pewnych stanów i niekiedy ich ocen, posługują się zawsze określonym wzorcem, do jakiego odwołują się normy administracyjnego prawa gospodarczego. Wzorzec ten nie zawsze określony jest wyczerpująco w normach prawa i często ma charakter niewymierny. Bywa i tak, że przepisy prawa szczegółowo wskazują, np. jakimi metodami i w jakiej kolejności ich stosowania należy stwierdzać określone stany, a następnie w oparciu o jakie metody stwierdzone stany oceniać” (K. Kiczka [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 392).

Wyraźne widoczne są daleko idące analogie pomiędzy aktami kwalifikacyjnymi, stosowanymi w prawie gospodarczym i będącymi formą reglamentacji administracyjnej, a aktem nadania stopnia naukowego na podstawie u.s.n. Podkreślić też należy, że ich wspólnym mianownikiem jest to, że odnoszą się do konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych.

Organy i sądy rozpatrujące sprawę skarżącego nie dostrzegły, że w art. 12 ust. 1 u.s.n. ustawodawca zawarł normę prawną, która sprowadza uchwałę odpowiedniej rady w przedmiocie nadania stopnia naukowego do roli **aktu deklaratoryjnego**, poprzez użycie zwrotu: „stopień doktora **nadaje się** osobie, która (...)”.

W procesie wykładni przepisów pierwszeństwo mają dyrektywy językowe (por. np. wyrok TK z dnia 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96). Oznacza to, że odwoływanie się do innych reguł wykładni dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy wykładnia językowa nie daje jednoznacznego wyniku, tzn. gdy z językowego punktu widzenia możliwe jest co najmniej dwojakie rozumienie tekstu prawnego (zob. np. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999, s. 169-173; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 121-124; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt V KK 337/03, *Rocznik Orzecznictwo SN w sprawach karnych 2004*, Warszawa 2005, poz. 700).

Wykładnia gramatyczna tego przepisu prowadzi bez wątpienia do wniosku, że organ nie ma żadnego luzu decyzyjnego: jest zobligowany nadać stopień doktora osobie, spełniającej łącznie wszystkie warunki, wymienione w pkt 1-3.

Powyższy pogląd wzmacnia wykładnia historyczna. Analogiczną do obowiązującej konstrukcję zawierał także art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o *tytule naukowym i stopniach naukowych* (Dz. U. Nr 65, poz. 386 z późn. zm.). Natomiast art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o *stopniach naukowych i tytułach naukowych* (j.t. Dz. U. z 1985 r. Nr 42, poz. 202 z późn. zm.) rozpoczynał się od słów: „Stopień doktora **może być nadany** osobie (...)”. Zmiana ta wyraźnie wskazuje, że intencją racjonalnego ustawodawcy była **zmiana charakteru uchwały (decyzji) o nadaniu stopnia naukowego z konstytutywnego na deklaratoryjny**.

Odmienna wykładnia przepisu art. 12 ust. 2 w związku z art. 14 ust. 2 u.s.n., przyjęta i utrwalona w polskim sądownictwie administracyjnym, jest niezgodna z art. 73 w związku z art. 2, 7 i 31 ust. 3 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do naruszenia wolności badań naukowych poprzez odmowę nadania stopnia naukowego, potwierdzającego kwalifikacje doktoranta do prowadzenia badań naukowych mimo spełnienia przez zainteresowanego

wszystkich wymagań ustawowych, co narusza konstytucyjne zasady praworządności, demokratycznego państwa prawnego i proporcjonalności oraz dopuszcza poza-ustawodawczą ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela.

VI.

W toku prac ustawodawczych w Sejmie IV. kadencji nad rządowym projektem ustawy *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (druk nr 1027) na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży dnia 20 listopada 2002 r., podczas pierwszego czytania, na wadliwości projektu zwrócił uwagę poseł Maciej Giertych (Biuletyn nr 1216/IV):

„W art. 15 ust. 5 jest pewna niekonsekwencja. Jeżeli rada naukowa placówki ma zaufanie do swojej komisji, której przekazuje uprawnienie do podejmowania uchwały o zamknięciu przewodu doktorskiego, powinno to obejmować nie tylko przyjęcia publicznej obrony rozprawy doktorskiej, ale również nadanie stopnia doktora. Po obronie rozprawy kandydat na doktora powinien wyjść z doktoratem albo z informacją, że go nie uzyska. Nie może być sytuacji, że odbyła się dana obrona, wręczono kwiaty, zorganizowano obiad dla recenzentów, a potem rada naukowa zmienia decyzję komisji i nie przyznaje doktoratu. Byłem świadkiem takiego przypadku, kiedy rada naukowa wycofuje zaufanie do komisji, którą wcześniej powołała. To się odbywa już pod nieobecność doktoranta, bez obecności recenzentów spoza placówki, bez obecności promotora spoza placówki. Rada przeprowadza powtórkę głosowania nad daną obroną rozprawy i odrzuca decyzję komisji. Uważam, że ust. 5 w art. 15 należy skrócić, aby nie rozszerzać tego zapisu o możliwości ponownego głosowania uchwały komisji w radzie naukowej”.

Wyjaśnienia wymaga, że art. 14 obowiązującej u.s.n. był w projekcie oznaczony jako art. 15.

Ten słuszny głos w dyskusji, niestety, nie został wykorzystany w toku dalszych prac legislacyjnych i kwestionowany przepis pozostał w brzmieniu wynikającym z rządowego przedłożenia.

VII.

Wyrażoną w art. 73 Konstytucji wolność prowadzenia badań naukowych należy oceniać w aspektach realnych i rzeczywistych możliwości prowadzenia takowych badań. Przy analizie zgodności kwestionowanej regulacji ustawowej z art. 73 Konstytucji należy oceniać nie tylko naruszenie tej wolności wprost – poprzez nieuzasadnioną ingerencję ze strony państwa w przedmiot i metody badań naukowych), lecz także pośrednio. Oceny wymaga okoliczność: czy poprzez stworzenie nieuzasadnionej (niesprawdzalnej; nie podlegającej weryfikacji, ani kontroli zewnętrznej – sądowej) bariery, uniemożliwiającej uzyskanie stopnia naukowego osobie, która spełniła wszystkie wymagania przewidziane w ustawie do nadania jej tegoż stopnia, nie zostaje ograniczona wolność prowadzenia badań w stopniu, pozwalającym stwierdzić niezgodność zakwestionowanego przepisu ustawy z Konstytucją. Dla stwierdzenia, że wolność prowadzenia badań nie jest naruszana nie wystarczy bowiem wykazanie, że potencjalnie możliwa jest realizacja prowadzenia badań naukowych poza środowiskiem akademickim. Takie rozumienie treści art. 73 Konstytucji nie wydaje się być trafne. Sprowadza się wówczas ową wolność prowadzenia badań jedynie do często iluzorycznej, potencjalnej (możliwej, ale niepewnej) drogi, która w żadnym razie nie

jest drogą powszechną, a li tylko drogą wyjątkową i w praktyce niespotykaną. Jest faktem powszechnie znanym, że znaczące odkrycia naukowe w ostatnich kilkudziesięciu latach, zwykle są owocem pracy zespołów naukowców, zatrudnionych w instytucjach naukowo-badawczych i uczelniach, a nie samotnych geniuszy nieposiadających stopni naukowych.

Wykładnia stosowana konsekwentnie przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów oraz sądy administracyjne (mając na uwadze to, że w realiach niniejszej sprawy doktorant spełnił wszelkie prawem przewidziane wymagania: przedstawił i obronił rozprawę) *sui generis* czyni pewne ograniczenie wolności prowadzenia badań poprzez odesłanie doktoranta na etap co prawda umożliwiający prowadzenie przez niego badań, ale w żadnym razie nie dający możliwości pełnego korzystania z tej konstytucyjnej wolności. Prowadzi to do rezultatów nieakceptowanych z punktu widzenia praworządności, gdyż nie można z wyjątku, jakim jest prowadzenie badań naukowych poza środowiskiem akademickim i naukowym, stwarzać reguły. Jakiegokolwiek ograniczenia i bariery administracyjne w uzyskaniu stopnia naukowego wobec osób spełniających wszelkie wymagania ustawowe, które wykluczają możliwość prowadzenia przez te osoby badań w instytucjach naukowym i akademickim (a więc w środowisku, które z istoty swej jest przeznaczone do prowadzenia badań), mogą być poddane kontroli Trybunału pod kątem zgodności z wzorcem konstytucyjnej wolności wyrażonej w art. 73 Ustawy Zasadniczej. Istnienie innej, potencjalnej drogi prowadzenia badań nie wyklucza oceny konstytucyjności ograniczenia wolności prowadzenia badań naukowych zgodnie z powszechnie przyjętymi standardami i wiekową tradycją. Tym bardziej, że niemożność uzyskania stopnia właściwie wyklucza ścieżkę prowadzenia badań w ten sposób, bowiem zatrudnienie i awans na stanowiskach naukowo-badawczych i dydaktyczno-naukowych uzależnione jest od posiadania stopni naukowych. Jeśli zrównamy dwie możliwe drogi prowadzenia badań i uznamy, że każda z nich zapewnia wolność ich prowadzenia w taki sam sposób, a nieposiadanie stopnia naukowego rzeczywiście daje pełne gwarancje prowadzenia badań naukowych, to założenie takie oczywiście klócić się będzie z rzeczywistością. Wystarczyłoby dzisiaj przeprowadzić test porównawczy, by przekonać się, że prowadzenie badań naukowych poza środowiskiem akademickim jest tylko mrzonką, albo wyboistą drogą dla wybitnych indywidualności.

Jeśli zatem osoba spełniająca wymagania ustawowe do nadania jej stopnia naukowego nie może prowadzić (kontynuować) badań naukowych w środowisku akademickim, gdyż z powodów nieokreślonych w ustawie nie uzyskuje stopnia naukowego, to jest to przejaw ograniczenia konstytucyjnej wolności prowadzenia badań, a sama możliwość prowadzenia tych badań poza sferą akademicką nie sanuje tego ograniczenia. Skoro też brak jest jakichkolwiek przesłanek ustawowych do odmowy nadania stopnia naukowego doktorowi osobie, która przedstawiła i obroniła pracę doktorską, to ograniczenie w ten sposób możliwości prowadzenia przez nią badań nie znajduje cech proporcjonalności, a nadto brak takich przesłanek i całkowita dowolność w orzekaniu o nadaniu stopnia nie odpowiada istocie państwa prawnego.

Wykładnia językowa art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.s.n., wsparta wykładnią historyczną, nie pozostawia wątpliwości, że osobie, która przedstawiła i obroniła rozprawę doktorską nadaje się stopień doktora. Tylko wyjątkowe racje – inne wartości konstytucyjne – mogłyby prowadzić do przyjęcia odmiennych rezultatów dokonywanej wykładni i odstąpienia od wykładni językowej popartej wykładnią historyczną. Jednakże takich wartości nie sposób odnaleźć. Po przyjęciu obrony pracy doktorskiej nie następuje przed organem żadna (prawem weryfikowalna) czynność ocenna rady wobec doktoranta, bowiem ustawa jej nie

przewiduje; nie podlega one weryfikacji prawnej i nie może być poddana kontroli sądowej, gdyż nie jest przewidziana w procedurze.

Skoro zatem nie ma podstaw do odmowy nadania stopnia naukowego doktora osobie, która przedstawiła i obroniła pracę doktorską, to nie nadanie takiego stopnia tej osobie oznacza, że jej wolność do prowadzenia badań naukowych zostaje bez podstawy prawnej ograniczona, przy czym ograniczenie to ani nie spełnia cech proporcjonalności, ani też w żadnym razie nie może być uznane za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, gdyż czyni proces nadawania stopnia procesem nie poddającym się kontroli legalności lub choćby nawet słuszności.

VIII.

Na marginesie zarzutów skargi należy zauważyć, że do ukształtowania się niekonstytucyjnej praktyki orzeczniczej przyczynił się w znacznym stopniu organ odwoławczy, tj. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów. Postępowanie przed tym organem ma charakter inkwizycyjny – strona nie posiada żadnych uprawnień, nie jest informowana o przebiegu postępowania, nie może zgłaszać żadnych wniosków. Tymczasem zgodnie z art. 29 ust. 1 *in principio* u.s.n. w postępowaniu dotyczącym nadania stopnia naukowego, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; dalej jako K.p.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z grudnia 2010 r. (sygn. akt
) orzekł w sprawie skarżącego:

Nie można również zgodzić się ze skarżącym, że w sprawie doszło do naruszenia wskazanych przez niego w skardze kasacyjnej przepisów kpa, ponieważ **przepisy te w ogóle nie mają zastosowania w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie nadania stopnia naukowego doktora**, albowiem kwestie te zostały uregulowane odmiennie w ustawie o stopniach naukowych i w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 15 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania czynności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. Nr 15, poz. 128).

Należy podkreślić, że pogląd o niestosowaniu K.p.a. w postępowaniu o nadanie stopni naukowych jest ugruntowany orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku NSA z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 539/08 (LEX nr 522519), stwierdzono:

Jak podkreśla utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych szczególnej wagi nabiera kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy została ona podjęta przez organ kolegialny w głosowaniu tajnym. **Ogranicza się ona w istocie do oceny, czy zostały zachowane zasady postępowania przed Centralną Komisją określone w ustawie i w statucie.**

W Statucie z dnia 15 października 2007 r. (ze zm.; niepubl.) Centralna Komisja dokonała wyłączenia jawności postępowania przed nią (§ 23 ust. 1) oraz umożliwiła dobieranie recenzentów z własnego grona (§ 19 ust. 1), co stawia ich w roli *iudex in causa sua*, wykluczającej uznanie takiej recenzji za bezstronną. Swoje uprawnienia – bez żadnego umocowania ustawowego i wbrew zasadom K.p.a. – Komisja ukształtowała nie jako uprawnienia organu kontroli instancyjnej, lecz jako uprawnienia organu nadzoru, nie związanego granicami odwołania i zakresu przedmiotu zaskarżenia, lecz

przeprowadzającego z urzędu weryfikację całego, wieloetapowego postępowania, prowadzącego do nadania stopnia naukowego. Komisja nie bierze pod uwagę, że w postępowaniu tym (przewodzie doktorskim) wydane zostały już wcześniej autonomiczne uchwały, które są ostateczne i brak jest prawnych możliwości ich podważenia w toku postępowania odwoławczego, bowiem byłoby to złamaniem przez organ zakazu *reformationis in peius* z art. 139 k.p.a.

Uchwalony przez Centralną Komisję Statut, nie promulgowany i nie poddany jakiegokolwiek kontroli został przyjęty przez Naczelny Sąd Administracyjny jako akt wiążący (choć wprost tego nie napisano w uzasadnieniu wyroku, jednakże przyjęto w sposób dorozumiany), współstosowany wraz z przepisami u.s.n. i mający pierwszeństwo przed regulacjami K.p.a., co w świetle przepisów Konstytucji RP oraz art. 29 ust. 1 u.s.n. jest niedopuszczalne.

Statut Centralnej Komisji nie jest aktem, który może wprowadzać modyfikacje do procedur, uregulowanych w przepisach rangi ustawowej i kodeksowej, bowiem jako akt niepromulgowany znajduje się poza zamkniętym katalogiem źródeł prawa, zawartym w art. 87 Konstytucji.

Podstawą do wydania Statutu przez Centralną Komisję jest art. 35 ust. 5 u.s.n. Przepis ten uprawnia Komisję do określenia w Statucie: kompetencji organów Komisji, sposobu wyboru prezydium Komisji, jej organizację i tryb działania oraz sposób powoływania recenzentów. Brak jest w tej delegacji upoważnienia do modyfikowania procedury postępowania przed Komisją.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że statut jest zbiorem przepisów regulujących strukturę, organizację i tryb działania urzędu, jest zatem aktem prawotwórczym o **ograniczonym zasięgu podmiotowym**, tzw. **aktem kierownictwa wewnętrznego** albo **generalnym aktem wewnętrznym**, wiążącym jedynie osoby czy podmioty **podporządkowane** (np. pracowników urzędu, jednostki organizacyjne). Z punktu widzenia obywatela, nie powiązanego więzami zależności organizacyjnej, tego rodzaju akty nie mają większego znaczenia (por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 27-30). Natomiast **organ administracyjny**, którego aparatem pomocniczym jest urząd, **działa na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących**. Z tego powodu regulowanie w statucie Centralnej Komisji kwestii wyłączenia jawności postępowania administracyjnego, prowadzonego przed tym organem, jest prawnie nieskuteczne wobec stron postępowania, które z założenia nie są podporządkowane organowi. Strony postępowania przed Centralną Komisją, jak i sam organ, obowiązują przepisy u.s.n. oraz odpowiednio stosowanego k.p.a. (w tym przypadku – wprost, wobec braku odmiennej regulacji w u.s.n.), a te nie dają podstaw do wyłączania jawności postępowania odwoławczego.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą **rozporządzenia**, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym (zob. wyrok TK z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7A/2007, poz. 76). Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w przepisach § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać

ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, chyba że jest to wyraźnie dopuszczone w przepisie upoważniającym. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciem ustawodawcy, a nie podmiotu, który wydaje rozporządzenie (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej...*, Warszawa 2004, s. 237). Od woli ustawodawcy zależy, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy zmieni lub zmodyfikuje przepisy zawarte w ustawie (tamże oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5A/2008, poz. 82).

W przypadku Centralnej Komisji i jej Statutu mamy do czynienia z aktem podustawowym niższej rangi niż rozporządzenie, niepromulgowanym i nie znajdującym się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

J. Borkowski poddaje tego rodzaju działania stanowczej krytyce:

„Akt ustawowy powołujący organ kolegialny wprowadza niejednokrotnie postanowienia proceduralne, które trzeba stosować wraz z unormowaniami k.p.a. lub też w miejsce niektórych z nich – ustawa szczególna późniejsza w stosunku do k.p.a. będzie wtedy kształtować jakieś elementy postępowania administracyjnego przed konkretnym organem kolegialnym. Jednakże w żadnym razie nie może to nastąpić w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, nawet gdy jest w niej ogólnikowa delegacja do unormowania rozporządzeniem »zasad i trybu postępowania«. Trzeba przypomnieć nienaruszalną w państwie prawnym zasadę prymatu ustawy w tworzeniu porządku prawnego i jej nieodłączną konsekwencję dobitnie wyrażoną przez W. Zakrzewskiego następująco: »To, że stanowiący rozporządzenie zostaje ustawowo zobowiązany do wykonania dyspozycji zawartych w treści upoważnienia, nie może legitymować ani ustawodawcy do formułowania dyspozycji przewidujących rewidowanie przepisów rangi ustawowej rozporządzeniami, ani też organów upoważnionych do stanowienia rozporządzeń do rozpościerania treści wydawanych przez siebie aktów na materię już ustawowo unormowaną. Nie może więc przekształcać charakterystyki rozporządzeń z aktów służących wykonaniu ustaw w akty służące rewidowaniu przepisów ustawowych« (Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 208). Próby takiego traktowania roli rozporządzeń występowały właśnie w odniesieniu do trybu postępowania organów kolegialnych, a to w celu ograniczenia wymagań procesowych, zminimalizowania czynnego udziału stron w postępowaniu oraz usunięcia w pewnym zakresie decyzji tych organów spod kontroli wykonywanej na podstawie przepisów procedury administracyjnej, np. odnośnie do ich uzasadniania. Jako duże nieporozumienie trzeba potraktować pogląd o możliwości ograniczenia wymagań proceduralnych ustanowionych w k.p.a. przepisami rozporządzenia wykonawczego do ustawy (...).”

(J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *KPA. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 451-452).

Kwestię wadliwości regulacji statutowych Centralnej Komisji podnosił w piśmie z dnia 15 października 2007 r. (nr RPO-570273-/07/KJ) do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk.

Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów jakby nie dostrzegła, że nastąpiła konstytucjonalizacja wolności nauki i badań naukowych. Struktura i tryb działania tego organu pozostają w zasadzie niezmiennie od czasów Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do Spraw Kadr Naukowych, co nie przyczynia się do rozwoju nauki w Polsce.

IX.

Na zakończenie należy podjąć próbę wyjaśnienia, dlaczego sądy administracyjne przyjęły wskazaną powyżej linię orzecznictwa, ewidentnie sprzeczną z zasadami konstytucyjnymi, faworyzującą niekoniecznie praworządne działania organów administracji publicznej w sprawach stopni naukowych, tj. rad wydziałów i rad naukowych oraz Centralnej Komisji.

W ocenie J. Borkowskiego, w sprawach dotyczących stopni naukowych istotne jest „kształtowanie ustabilizowanej linii orzecznictwa sądowego” w celu eliminacji „uproszczonych i schematycznych wzorców stosowanych w wielu orzeczeniach sądu administracyjnego” (J. Borkowski, *Przyczynek do zagadnień autonomizacji [w:] Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 35-36). Interesująca jest kwestia wypracowywania owej „ustabilizowanej linii orzecznictwa”, którą cytowany autor wyjaśnia następująco:

„Przykład kształtowania w orzecznictwie pojęcia decyzji wydawanych w sprawach stopni i tytułu jest interesujący dlatego, że nie tylko samo orzecznictwo było środkiem oddziaływania służącym wdrożeniu wielu przepisów postępowania administracyjnego do stosowania przez organy licznych jednostek organizacyjnych uprawnionych do nadawania stopni naukowych oraz organy Centralnej Komisji. Podejmowane były również inne działania służące wypracowaniu wspólnego poglądu na zakres stosowania przepisów prawnych. **Kierownictwo wydziału NSA właściwego w opisywanych sprawach organizowało narady sędziów w celu ujednolicenia orzecznictwa, niekiedy z udziałem członków Centralnej Komisji, odbywały się spotkania z jej Prezydium, co przyczyniło się do wyjaśnienia wielu kwestii**”.

Powstają w związku z tym pytania: Czy wskazany tu sposób postępowania zasługuje na akceptację? Czy rolę sądów administracyjnych, które są powołane do ochrony praw podmiotowych obywateli jest współpraca z organami administracyjnymi „w celu wypracowania wspólnego poglądu”? Jak tego rodzaju działanie ma się do zasady kontrydiktoryjności postępowania przed sądem administracyjnym?

W tym stanie rzeczy, działając w imieniu skarżącego, wnoszę o uwzględnienie niniejszej skargi konstytucyjnej.

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo z dnia 8 kwietnia 2011 r. do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
2. Kopia decyzji Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z października 2009 r.
3. Kopia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z _____ maja 2010 r. (sygn. akt _____) – wraz z uzasadnieniem.
4. Kopia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z _____ grudnia 2010 r. (sygn. akt _____) – wraz z uzasadnieniem.

