

RCL DPiO 5604-99/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 25 LIPCA 2013 R., SYGN. AKT SK 61/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 61/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona dnia 13 sierpnia 2013 r., w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 1005.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.) jest niezgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. w dniu 13 lutego 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przedmiotem kontroli Trybunału była ocena zgodności art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: u.p.s.w.) z art. 78 Konstytucji. Zaskarżona regulacja dotyczy sposobu procedowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej (następcy Państwowej Komisji Akredytacyjnej /dalej również: P.K.A. lub Komisja/), jednakże w ramach niniejszej analizy i wskazówek Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest przedstawienie normatywnego kontekstu jej funkcjonowania.

W rozdziale 6 u.p.s.w. unormowane zostały zasady działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej, którą powołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, jako instytucję działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. Zgodnie z art. 48a ust. 3 i 4 tejże ustawy, Komisja dokonuje odpowiednio oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (ocena programowa) oraz może dokonywać oceny działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (ocena instytucjonalna). Dodać należy, iż organizację i tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów określa statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym (art. 53 ust. 1 u.p.s.w.).

W myśl art. 50 u.p.s.w. organami Komisji są przewodniczący, sekretarz oraz prezydium, w którego skład wchodzi przewodniczący, sekretarz oraz przewodniczący zespołów działających w ramach obszarów kształcenia, określonych w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. Nr 253, poz. 1520), przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej oraz dwaj przedstawiciele organizacji pracodawców.

Natomiast zgodnie z art. 52 ust. 1 u.p.s.w. prezydium P.K.A. upoważnione jest do podejmowania uchwał w sprawach :

- 1) utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia,
- 2) dokonanej oceny programowej, w tym kształcenia nauczycieli, oraz oceny instytucjonalnej, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów,
- 3) przywrócenia zawieszonych uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia,
- 4) utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o której mowa w art. 85 ust. 5 ustawy.

W uzasadnionych przypadkach na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, uchwały prezydium P.K.A. podejmowane przez są również w sprawach oceny programowej we wskazanej uczelni lub jej jednostce organizacyjnej, a także oceny instytucjonalnej, w szczególności dla zbadania przesłanek do podjęcia decyzji, o likwidacji uczelni niepublicznej.

W oparciu o art. 52 ust. 2 strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w powyżej wymienionych sprawach, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie

sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały.

Zakwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis art. 52 ust. 3 u.p.s.w. stanowi, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który może złożyć strona niezadowolona z uchwały prezydium, jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku.

Skutkiem braku uwzględnienia przedmiotowego wniosku jest konieczność zastosowania przepisu (obowiązującego obecnie) art. 11b ust. 3 u.p.s.w., zgodnie z którym w przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Polską Komisję Akredytacyjną, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofa albo zawiesza uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Dodatkowo z uwagi na imperatywne brzmienie tego przepisu minister jest związany oceną dokonaną przez Komisję, i jako organ nadzoru nad działalnością szkół wyższych, w drodze decyzji orzeka o sankcji, którą należy zastosować w danej sytuacji. Brak podstaw do merytorycznego badania wyrażonej przez Komisję oceny, pociąga za sobą brak możliwości weryfikacji tejże oceny przez sądy administracyjne. Dodatkowo z uwagi na fakt, iż Komisja nie jest organem władzy publicznej, w postępowaniu przed nią nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Na marginesie należy zauważyć, że nowelizacja ustawy, która weszła w życie przed ogłoszeniem wyroku Trybunału, wprowadziła zmiany wielu przepisów ustawy nowelizowanej, w tym również w zakresie statusu Komisji, jednakże dokonane zmiany nie miały wpływu na treści normatywne będące przedmiotem negatywnej oceny dokonanej przez Trybunał w niniejszym wyroku.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wzorcem oceny zakwestionowanej regulacji był przepis art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Przepis ten gwarantuje stronom każdego postępowania prawo do weryfikacji wszelkich rozstrzygnięć organu pierwszej instancji. Funkcja gwarancyjna tego przepisu służyć ma zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. Natomiast pojęcie „zaskarżenia”

nie przesądza wprost ani o charakterze, ani o właściwościach środków prawnych, które miałyby urzeczywistniać prawo wyrażone w tym przepisie.

W świetle powyższej gwarancji ustawodawca nie cieszy się pełną dowolnością kształtowania poszczególnych środków zaskarżenia, gdyż środki te podlegają ocenie z punktu widzenia tego, czy w wystarczającym stopniu służą realizacji konstytucyjnego prawa strony. Dlatego kształtując dany środek zaskarżenia, konieczne jest każdorazowe badanie, czy stronie postępowania rzeczywiście zapewniono możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, ukierunkowaną na usunięcie wszelkich ewentualnych nieprawidłowości i arbitralności, jakie mogły się w nim ujawnić.

Na gruncie badanej sprawy oraz przywołanych powyżej przepisów, orzeczeniem kształtującym sytuację prawną strony była uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Zauważyć należy, iż wniosek strony o ponowne rozpoznanie sprawy rozpatrywany jest na wspólnym posiedzeniu właściwego zespołu i prezydium Komisji. Oznacza to, iż rozpatrzenie środka zaskarżenia może nastąpić przez osoby, które brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w pierwszej instancji. Na podstawie tych rozstrzygnięć minister określał w decyzji jedną z sankcji przewidzianych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.), przy czym przedmiotem rozstrzygnięcia ministra, związanego treścią powyższej uchwały jest jedynie wybór jednego z dwóch rodzajów sankcji.

Oczywiście art. 78 Konstytucji nie wymaga bezwzględnie, aby każdy środek prawny służący zaskarżeniu decyzji miał charakter dewolutywny. Ustawodawca zachowuje tu margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania. Brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu. Jednakże w sytuacji, gdy strona w świetle analizowanej regulacji, w razie niezgodnego z prawem działania Komisji, nie ma szans na obronę swoich interesów w toku prowadzonego przez ministra postępowania administracyjnego i nie jest wyposażona w skuteczne środki obrony swych praw w ramach procedury sądownoadministracyjnej, takie ukształtowanie postępowania odwoławczego, którego elementem jest wspólne rozpatrywanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach posiedzenia zespołu i prezydium Komisji, narusza art. 78 Konstytucji. O ile więc brak dewolutywności w aspekcie personalnym, sam w sobie co do zasady mieści się w zakresie swobody ustawodawcy kształtującego dany

środek zaskarżenia, to brak ten w analizowanym stanie prawnym nie został zrównoważony gwarancjami procesowymi, zapewniającymi skuteczność procedury odwoławczej i drogi sądowej.

Pomimo, iż Trybunał stwierdził w sentencji jedynie niedopuszczalność ponownego rozpoznawania sprawy, przez osoby, które brały udział w podejmowaniu kwestionowanego rozstrzygnięcia, wadliwości kwestionowanej regulacji w zakresie „prawa zaskarżalności” należy również upatrywać w niejasnym statusie podmiotów wydających kwestionowane rozstrzygnięcia.

Przede wszystkim brak jest jednoznacznego określenia pozycji ustrojowej Państwowej (obecnie „Polskiej”) Komisji Akredytacyjnej. Rodzi to zasadnicze wątpliwości sądów administracyjnych w zakresie dopuszczalności jej kwalifikacji jako organu władzy publicznej, sprawującego nadzór w zakresie szkolnictwa wyższego. Przyjęcie powyższego wyklucza zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a tym samym sądową kontrolę legalności jej rozstrzygnięć. Wątpliwości budzi również charakter uchwał P.K.A., które – z uwagi na niejasny status tego podmiotu - określane są mianem środka dowodowego w postaci „dokumentu urzędowego”, którego mocy - w zasadzie - nie można obalić. Związanie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (który – wydając decyzję - dokonuje jedynie wyboru jednej z dwóch sankcji) przedmiotową uchwałą P.K.A. sprawia, iż na tym etapie postępowania nie jest możliwe merytoryczne podważenie wyrażonej w uchwale oceny.

Niezależnie od związania ministra treścią rozstrzygnięć P.K.A., z uwagi na wskazane powyżej niejasności w zakresie jej statusu i charakteru tychże rozstrzygnięć, wyrażona w nich ocena nie może być również skutecznie zakwestionowana przed sądem administracyjnym.

W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunał wyraził ponadto wątpliwość, czy mechanizm rozstrzygnięć nadzorczych ministra, opartych na ocenie jakości kształcenia, dokonanej przez P.K.A. nie narusza zasady autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), wolności prowadzenia badań naukowych (art. 73 Konstytucji) oraz w przypadku uczelni prywatnych - wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Trybunał podkreślił, iż regulacja gwarantująca środki zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. Konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Trybunał stwierdził, że derogacja art. 52 ust. 3 u.p.s.w. sama w sobie nie zapewni stanu zgodności z Konstytucją. W aktualnym stanie prawnym utrata mocy obowiązującej art. 52 ust. 3 u.p.s.w., pozbawiłaby szkoły wyższe jakiejkolwiek możliwości zaskarżania uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a to prowadziłoby do stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Dlatego też, Trybunał postanowił, odroczyć termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zabieg ten umożliwi ustawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawcy pozostawiona została swoboda w zakresie wyboru rozwiązania stanowiącego reakcję na niniejsze rozstrzygnięcie. Niemniej należy zaznaczyć, że sposób owej reakcji ustawodawcy determinują dwa elementy.

Po pierwsze, prawodawca nie może abstrahować od tego, że Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., miał na uwadze kontekst normatywny zaskarżonego przepisu. Ze względu na przedstawiony powyżej kontekst normatywny, wyznaczający sposób działania Komisji, reakcja ustawodawcy nie powinna ograniczać się wyłącznie do zmiany art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

Po drugie, ustawodawca, kształtując pozycję ustrojową Komisji, ma do wyboru szereg rozwiązań. Przyjęcie określonego modelu tego podmiotu wyznacza treść dalszych szczegółowych rozwiązań. Jeżeli intencją ustawodawcy jest utrzymanie charakteru Komisji jako organu w pełni niezależnego, to konsekwentnie winien on przyjąć, że jego rozstrzygnięcia muszą mieć charakter publicznoprawny, ilekroć określają sytuację prawną szkół, wykładowców, pracowników i studentów i kształtują ich prawa konstytucyjne.

W rezultacie powinny być one oparte na przepisach powszechnie obowiązujących. Musi też istnieć możliwość poddawania takich rozstrzygnięć bezpośredniej kontroli sądowej.

Jeżeli jednak ustawodawca przyjmie model, w którym Komisja pozostanie jedynie organem doradczym ministra, to decyzje ministra winny zostać uznane za rozstrzygnięcia kształtujące prawa wymienionych wyżej podmiotów, a co za tym idzie decyzje te powinny w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na odroczenie terminu derogacji z obowiązującego systemu prawa niezgodnego z Konstytucją przepisu, istnieje pilna potrzeba podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia stanu niekonstytucyjności obowiązujących regulacji.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Nie podjęto prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Departament Prawny i Orzecznictwo
Naczelnik Wydziału
Joanna Knapińska
Joanna Knapińska

sporządził:
Tomasz Golik
tel.: 694 62 01



THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY