



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 30 stycznia 2019 r.



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
SPECJALISTA

Dorota Cybis

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności:

1) art. 121a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.) z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 121a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.) z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;

3) art. 121a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.) z art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Uzasadnienie

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.; dalej: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce lub p.s.w.n.) rozstrzyga w zaskarżonym art. 121a o tym, że:

Nie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego, będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. (ust. 1)

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

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

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

I. Przebieg procesu ustawodawczego

Z uwagi na powołane w pkt 1 *petitum* wniosku konstytucyjne wzorce kontroli, które wyznaczają funkcje Senatu w procedurze uchwalania ustaw (art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1), konieczne jest przedstawienie przebiegu postępowania ustawodawczego w celu wykazania, że zaskarżony art. 121a stał się jednostką redakcyjną ustawy w rezultacie działań legislacyjnych podejmowanych *contra legem fundamentali*.

1. Rządowy projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wpłynął do Sejmu 5 kwietnia 2018 r. (druk sejmowy nr 2446). I czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 9 maja 2018 r., a następnie projekt został skierowany do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, która 30 maja 2018 r. przygotowała sprawozdanie (druk sejmowy nr 2563). Podczas II czytania na posiedzeniu Sejmu 14 czerwca 2018 r. zgłoszono poprawki i projekt ponownie został skierowany do Komisji, która tego samego dnia przygotowała dodatkowe sprawozdanie (druk sejmowy nr 2563-A). W Sejmie 3 lipca 2018 r. odbyło III czytanie projektu zakończone uchwaleniem ustawy.

Co istotne, zarówno projekt wniesiony przez Radę Ministrów, jak i żadna z poprawek zgłaszanych przez posłów na kolejnych etapach postępowania ustawodawczego, nie zawierały przepisu o zakresie przedmiotowym odpowiadającym lub choćby zbliżonym do treści art. 121a ustawy.

2. W dniu 6 lipca 2018 r. ustawa została przekazana do Senatu, a Marszałek skierował ją (druk senacki nr 888) do Komisji Nauki, Edukacji i Sportu, która 9 lipca 2018 r. przedstawiła Senatowi sprawozdanie wraz z propozycją poprawek (druk senacki nr 888 A).

3. Wymaga przy tym podkreślenia, że poprawka polegająca na dodaniu art. 121a nie była zgłoszona ani podczas prac Komisji, ani ustnie w trakcie senackiej debaty nad sprawozdaniem Komisji w dniu 10 lipca 2018 r.

Jedyna informacja, którą można *prima facie* wiązać z faktem wniesienia tej poprawki, płynie z wypowiedzi Wicemarszałek Senatu, która, stwierdzając wyczerpanie listy mówców, dodała, że „wnioski o charakterze legislacyjnym na piśmie złożyli: do punktu trzeciego [*rozpatrzenie sprawozdania Komisji Nauki, Edukacji i Sportu o ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*] senatorowie Martynowski, (...). Zamykam łączną dyskusję”¹. Skoro wnioskodawca nie poinformował o treści i uzasadnieniu zgłoszonej poprawki,

¹ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,508,1.html> (stenogram z 63. posiedzenia Senatu w dniach 10-13 lipca 2018 r.)

to podczas prowadzonej dyskusji senatorowie oraz uczestniczący w posiedzeniu Senatu Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie mogli odnieść się do proponowanych w niej rozwiązań.

4. Z treścią poprawek senatora Marka Martynowskiego zapoznali się senatorowie biorący udział (11 lipca 2018 r.) w posiedzeniu Komisji Nauki, Edukacji i Sportu. Warto zauważyć, że wnioskodawca, odnosząc się do swoich poprawek, postanowił o wycofaniu drugiej z nich (oznaczona jako 25 zawierała alternatywne brzmienie art. 121a i nowy art. 121b) oraz zmodyfikowaniu pierwszej (oznaczona jako 24 zawierała podstawowe brzmienie art. 121a, w którym senator wnioskował o skreślenie ust. 3). Na posiedzeniu Komisji senator Marek Martynowski nie przedstawił uzasadnienia zgłoszonej poprawki, w szczególności jej skutków finansowych. Nie odbyła się choćby krótka dyskusja nad proponowanym przepisem, a Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego Piotr Müller, poproszony o ocenę poprawki, stwierdził: „W tej sprawie też nie jestem w stanie wyrazić stanowiska, ponieważ to jest świeża poprawka. W tym zakresie mamy neutralne stanowisko”². Komisja poparła poprawkę senatora Marka Martynowskiego (6 głosów za, 3 głosy przeciw, nikt się nie wstrzymał) i w sprawozdaniu z 11 lipca 2018 r. zarekomendowała Senatowi jej przyjęcie (druk senacki nr 888 Z; poprawka 24).

5. Na posiedzeniu Senatu 13 lipca 2018 r. rozpatrzenie sprawozdania Komisji ograniczyło się do głosowania poprawek, *notabene* żaden z senatorów nie zadał pytania dotyczącego art. 121a ustawy³. W przyjętej uchwale Senat zaproponował wprowadzenie do ustawy czterech poprawek – trzecia z nich dotyczyła dodania po art. 121 zaskarżonego art. 121a (w głosowaniu nad tą poprawką 55 senatorów było za, 24 przeciw, 2 wstrzymało się).

² Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7845,1.html> (stenogram z 70. posiedzenia Komisji Nauki, Edukacji i Sportu w dniu 11 lipca 2018 r.).

³ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/przebieg,508,1.html> (stenogram z 63. posiedzenia Senatu w dniach 10-13 lipca 2018 r.).

Jedynie merytoryczne stanowisko Senatu odnoszące się do nowej jednostki redakcyjnej zawiera uzasadnienie powyższej uchwały (tekst cytowany *in extenso*): „Celem poprawki nr 3 jest przyznanie sędziom trzech sądów (SN, NSA, TK), w tym sędziom w stanie spoczynku, prawa do dożywotniego zatrudnienia na uczelni w charakterze nauczycieli akademickich, bez względu na wynik oceny pracowniczej. W myśl przyjętego rozwiązania, nie będzie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego, będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że zaistnieją przesłanki określone w dodawanym artykule. Ponadto poprawka przewiduje, przekształcenie umowy o pracę nauczyciela akademickiego, który obejmuje stanowisko sędziego, zawartej na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony. W ocenie Senatu, przyjęte rozwiązania wzmocnią niezależność sędziów SN, NSA i TK”.

6. Uchwała Senatu (druk sejmowy nr 2734) została przekazana do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Podczas posiedzenia Komisji 18 lipca 2018 r. wszyscy mówcy, tzn. posłowie, Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, a także Wiceprzewodniczący Krajowej Reprezentacji Doktorantów przedstawili argumenty uzasadniające konstytucyjną oraz systemową niedopuszczalność trzeciej poprawki Senatu. Natomiast Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego Piotr Müller zapytany o stanowisko w sprawie tej poprawki, stwierdził: „(...) powiem to, co na wstępie, że MNiSW nie zgłaszało tej poprawki. Prosiliśmy Senat o przyjęcie projektu ustawy bez uwag. Dlatego też ocenę tej poprawki pozostawiam posłom”⁴. W głosowaniu Komisja odrzuciła trzecią poprawkę Senatu (10 głosów za, 15 przeciw, 2 posłów wstrzymało się). W konsekwencji Komisja

⁴ Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ENM-146> zapis przebiegu posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w dniu 18 lipca 2018 r.

zaproponowała w sprawozdaniu (druk nr 2779), by Sejm trzecią poprawkę odrzucił, a pozostałe przyjął.

7. Sejm na posiedzeniu 20 lipca 2018 r. rozpatrzył sprawozdanie Komisji o uchwale Senatu. Troje posłów powtórzyło podstawowe zarzuty stawiane art. 121a i apelowało o odrzucenie trzeciej poprawki Senatu. W głosowaniu wzięło udział 423 posłów, większość bezwzględna wynosiła 212, za odrzuceniem poprawki oddano 207 głosów, za przyjęciem 212 głosów, 4 posłów wstrzymało się⁵. Sejm przyjął trzecią poprawkę Senatu, tzn. dodał w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce art. 121a.

II. Zarzuty naruszenia art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, postawić należy zarzut naruszenia trybu uchwalenia art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce przez to, że zgłoszenie tego przepisu na etapie prac Senatu wykroczyło poza dopuszczalny zakres poprawki, którego granice wyznacza art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, oraz zyskało charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego, o którym mowa w art. 118 ust. 1 Konstytucji.

1. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”, zaś zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów”.

2. Z literalnego brzmienia pierwszego cytowanego przepisu Konstytucji wynika jednoznacznie, że Senat może uchwalić poprawki tylko do ustawy, która – po uchwaleniu przez Sejm – została przekazana drugiej Izbie do rozpatrzenia. Zakres, materia i koncepcja prac Senatu jest więc wyznaczana przez Sejm.

⁵ Zob. http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/E4D888C8CFA345A0C12582D000803CC1/%24File/67_c_ksiazka.pdf (sprawozdanie stenograficzne z 67. posiedzenia Sejmu w dniu 20 lipca 2018 r., s. 367-369)

Natomiast przez ustawę należy rozumieć zarówno akt normatywny uchwalony w odniesieniu do danej materii po raz pierwszy (ustawa nowa, główna), jak i ustawę nowelizującą⁶.

3. Postępowanie legislacyjne, będące kanwą dla złożenia niniejszego wniosku, dotyczyło uchwalenia nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Z tego względu zasadne jest odwołanie się do poglądów orzecznich Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w sprawie dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek Senatu, jeśli są zgłaszane do ustawy głównej.

3.1. Trybunał w orzeczeniu z dnia 23 listopada 1993 r. (sygn. akt K 5/93)⁷ wyjaśnił, że wszelkie poprawki Senatu muszą dotyczyć *„wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi (...) Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawkami Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy. Ogólnie należy jednak przyjąć, że problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm”*.

3.2. W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97)⁸ Trybunał w zasadzie podzielił stanowisko wyrażone w uzasadnieniu cytowanego wyżej orzeczenia co do rozumienia pojęcia poprawki. W szczególności zgodził się z poglądem, że poprawki Senatu muszą dotyczyć wprost materii, która była

⁶ Wykładnię taką przyjął i utrwalil Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach i wyrokach; zob. wyroki z dnia: 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 45; 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11, OTK ZU Nr 4/A/2012, poz. 40.

⁷ OTK 1993, poz. 39

⁸ OTK 1997, Nr 3-4, poz. 35

przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi. Uznał, że stwierdzenie to dotyczy zarówno sytuacji, gdy Senat wnosi poprawkę do ustawy nowelizującej istniejącą już ustawę, jak i ustawy uchwalonej po raz pierwszy bądź regulującej daną materię w sposób zupełnie odmienny niż to czyniła ustawa poprzednia. Trybunał podkreślił przy tym, że *„z ostrożnością należy jednak podchodzić do sformułowania zawartego w cytowanym wywodzie, iż w wypadku ustawy, która po raz pierwszy reguluje daną materię, to "merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony". Stwierdzenie to nie uchyla bowiem owego generalnego ograniczenia wszelkich poprawek Senatu materią (przedmiotem regulacji) zawartą w ustawie uchwalonej przez Sejm. W trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą "nową" w powyższym znaczeniu, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej 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 (...). Zastrzeżenie zawarte w cytowanym uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 5/93, że poprawka nie może "dotyczyć (...) spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm" i że nie może prowadzić do "omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego" – mimo że Trybunał odniósł je wówczas tylko do poprawek do ustawy nowelizującej – dotyczy w istocie zgłaszanych przez Senat poprawek do każdej ustawy. Nie można natomiast mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii”.*

3.3. W wyroku z dnia 23 lutego 1999 r. (sygn. akt K 25/98)⁹ Trybunał przypomniał, że *„nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany*

⁹ OTK 1999, Nr 2, poz. 23

treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. Nie można jednakże wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy (analogicznie K. 18/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1). 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 charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to zrobić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego zrobić w formie poprawki”¹⁰.

4. Analiza zakresu przedmiotowego poprawek Senatu wymaga zatem rozpatrywania *a casu ad casum* dopuszczalnej granicy ich „szerokości” w immanentnym związku z materią, którą normuje uchwalona ustawa. Nie można również abstrahować od tego, że Senat wnosi poprawki w jednej z końcowych faz parlamentarnej procedury uchwalania ustaw, bowiem im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich „szerokości”.

Uważam, że tryb procedowania nad poprawką Senatu, którą Sejm przyjął jako art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, cechuje skumulowanie – wskazanych w orzecznictwie Trybunału – czynników limitujących zakres dopuszczalnych poprawek Senatu.

4.1. Należy przypomnieć, że przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie formułował żadnego

¹⁰ Przyjęta w cytowanych judykatach linia orzecnicza Trybunału znajduje – co do zasady – potwierdzenie w uzasadnieniach późniejszych wyroków Trybunału; np. wyrok z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11, OTK ZU Nr 4/A/2012, poz. 40

przepisu o zakresie regulacji (przedmiocie) odpowiadającym lub choćby zbliżonym do treści art. 121a p.s.w.n.

Co więcej, żadna z poprawek zgłaszanych przez posłów na kolejnych etapach postępowania ustawodawczego (90 wniosków mniejszości w sprawozdaniu Komisji po I czytaniu oraz 89 poprawek w dodatkowym sprawozdaniu Komisji po II czytaniu) nie proponowała rozwiązań uwzględnionych w treści art. 121a p.s.w.n.

4.2. Ustawa uchwalona przez Sejm i przekazana Senatowi unormowała w rozdziale 5 zagadnienia dotyczące pracowników uczelni. Określiła (m.in.) wymagania, jakie musi spełniać nauczyciel akademicki, wydzieliła wśród nauczycieli akademickich grupy pracowników: dydaktycznych, badawczych i badawczo-dydaktycznych, wyznaczając im zakres obowiązków. Wskazała stanowiska, na których mogą być zatrudnieni nauczyciele akademicy, oraz ustaliła zasady zawierania, rozwiązywania i wygasania ich umów o pracę. Sprecyzowała składniki i wysokość wynagrodzenia pracownika uczelni publicznej.

Ustawa ta nie zawierała natomiast żadnych postanowień kształtujących status nauczycieli akademickich, którzy są sędziami lub sędziami w stanie spoczynku Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dlatego w mojej ocenie, dodanie materii objętej art. 121a p.s.w.n. oznacza wprowadzenie – w drodze poprawki Senatu – *novum* normatywnego, tzn. regulacji nieistniejącej w zakresie przedmiotowym, który wyznaczyła ustawa uchwalona przez Sejm w dniu 3 lipca 2018 r. Skoro ustawa rozpatrywana przez Senat nie adresowała żadnego przepisu do nauczycieli akademickich będących sędziami lub sędziami w stanie spoczynku TK, SN lub NSA, to poprawka Senatu nie spełniała kryterium „propozycji alternatywnej czy przeciwstawnej”, a tym samym potwierdzała przekroczenie przez nią dopuszczalnej „szerokości” (art. 121 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

W istocie poprawka ta miała cechy właściwe inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji), przy czym jej zgłoszenie w Senacie zatarło różnicę między tym dwiema instytucjami procesu legislacyjnego, umożliwiając obejście wymogu rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Jak wskazuje doktryna¹¹, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹², Senat jest ograniczony zakresem spraw normowanych w ustawie sejmowej (szerokość regulacji), a wnoszenie poprawek całkowicie poza ten zakres wykraczających należy uznać za ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej, a więc za niedopuszczalne.

4.3. Zasadne jest również odniesienie się do poglądu Trybunału, który nie wykluczył możliwości pewnego wyjścia poprawką Senatu poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy.

Wyrażam przekonanie, że poprawka Senatu polegająca na dodaniu art. 121a p.s.w.n. nie łączy się ani bezpośrednio, ani nawet pośrednio z celem i przedmiotem Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Jeżeli zatem Rada Ministrów zapowiedziała w uzasadnieniu, że „projekt ustawy został skonstruowany na założeniu poszerzenia autonomii uczelni, czego wyrazem jest treść przepisów dotyczących organizacji i funkcjonowania szkół wyższych”, to art. 121a p.w.s.n., rozstrzygając (m.in.) o tym, że umowa o pracę zawarta na czas określony *ex lege* staje się umową o pracę na czas nieokreślony, narusza zapewnioną w art. 70 ust. 5 Konstytucji autonomię szkół wyższych (o tym zarzucie w części V. niniejszego wniosku).

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 241-242.

¹² Wyroki TK z dnia: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 43; 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08, OTK ZU Nr 10/A/2009, poz. 145; 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU Nr 6/A/2011, poz. 61.

4.4. Kolejna wątpliwość o charakterze formalnym dotyczy trybu, w jakim poprawka dodająca art. 121a w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce została zgłoszona i przyjęta przez Senat.

Należy przypomnieć, że senator wnioskodawca zgłosił ją, co prawda podczas posiedzenia Senatu rozpatrującego sprawozdanie Komisji Nauki, Edukacji i Sportu o ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jednak w formie pisemnej do protokołu. Mimo obecności senatora wnioskodawcy na kolejnym posiedzeniu Komisji, senatorowie przed przystąpieniem do głosowania nie postawili też żadnego pytania, które pozwoliłoby poznać uzasadnienie zgłoszonej poprawki. Podobnie, w trakcie rozpatrywania sprawozdania Komisji Nauki, Edukacji i Sportu na posiedzeniu Senatu dopuszczalność „szerokości” poprawki nie została zakwestionowana, a senatorowie, pomijając debatę, zdecydowali w głosowaniu o jej przyjęciu.

4.5. Kończąc, podkreślam, że merytoryczna dyskusja o art. 121a p.s.w.n. odbyła się w parlamencie tylko raz, tzn. podczas rozpatrywania uchwały Senatu przez sejmową Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży. Chociaż Komisja wnioskowała, aby Sejm tę poprawkę Senatu odrzucił, Sejm poprawkę przyjął (art. 121 ust. 3 Konstytucji).

5. Ze względu na przedstawione wyżej wątpliwości związane z trybem uchwalenia art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce występuję o zbadanie zgodności tego przepisu z konstytucyjnymi wzorcami kontroli wskazanymi w pkt 1 *petitum* wniosku.

III. Wejście w życie (obowiązywanie) art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce

1. Adresatami art. 121a p.s.w.n. są „sędziowie trzech sądów (SN, NSA i TK), w tym sędziowie w stanie spoczynku, zatrudnieni na uczelni w charakterze nauczycieli akademickich”¹³. Wyrażam przekonanie, że nie tylko po stronie

¹³ Zob. treść uchwały Senatu cytowaną w części I pkt 5, s. 5 niniejszego wniosku.

uprawnionych w świetle tego przepisu powstają jednak uzasadnione wątpliwości związane z precyzyjnym ustaleniem, od kiedy art. 121a p.s.w.n. będzie obowiązywał, tzn. kiedy ukształtuje sytuację prawną wskazanych w nim podmiotów.

2. Należy zwrócić uwagę na to, że przyjęcie poprawek Senatu (dodanie m.in. art. 121a), a więc ostateczne wyznaczenie przez Sejm zakresu regulacji p.s.w.n. nastąpiło w dniu 20 lipca 2018 r. Skoro ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669; dalej: przepisy wprowadzające) została uchwalona w dniu 3 lipca 2018 r., to oczywiste jest, że nie mogła antycypująco określić innej daty wejścia w życie art. 121a niż wyznaczona w jej art. 1, tzn. „z dniem 1 października 2018 r.” Po pierwsze, świadczy o tym nieuwzględnienie – w katalogu wyjątków¹⁴ od zasady wyrażonej w art. 1 przepisów wprowadzających – zróżnicowania terminu wejścia w życie art. 121a p.s.w.n. Po drugie zaś, ustawodawca *explicite* utożsamiał przyjęcie rozwiązań art. 121a p.s.w.n. „ze wzmocnieniem niezależności sędziów SN, NSA i TK”¹⁵, a zatem trudno byłoby pogodzić realizację tak określonego celu z odroczeniem obowiązywania tego przepisu.

3. Tymczasem, zgodnie z art. 246 ust. 3 p.s.w.n. „do umów o pracę obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy [*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*], oraz zawartych w okresie od dnia wejścia w życie tej ustawy do dnia 31 grudnia 2018 r. stosuje się przepisy ustawy uchylanej w art. 169 pkt 3 [tzn. *ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.; dalej: *ustawa uchylana*)] oraz przepisy wydane na podstawie art. 151 ust. 1 [*ustawy uchylanej*], w zakresie minimalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego – do dnia 31 grudnia 2018 r., a w pozostałym zakresie – do dnia 30 września 2020 r.”.

¹⁴ Pkt 1–6 tego artykułu; jedynie pkt 4 stanowi o wejściu w życie z dniem 1 października 2020 r. wskazanych w nim przepisów, wśród których nie znalazł się jednak art. 246 p.s.w.n.

¹⁵ Zob. ostatnie zdanie uchwały Senatu cytowanej w części I pkt 5, s. 5 niniejszego wniosku.

Przy założeniu, że art. 246 ust. 3 p.s.w.n. obejmuje umowy o pracę zawarte z nauczycielami akademickimi, którzy są sędziami albo sędziami w stanie spoczynku TK, SN lub NSA, oraz umowy o pracę zawarte od 1 października do 31 grudnia 2018 r. z nauczycielami akademickimi, którzy są lub będą sędziami albo sędziami w stanie spoczynku TK, SN lub NSA (dalej: nauczyciel akademicki-sędzia, nauczyciel akademicki-sędzia w stanie spoczynku), należy uznać, że na mocy tego przepisu wejście w życie (obowiązywanie) art. 121a p.s.w.n. nastąpi z dniem 1 października 2020 r.

Konkluzja ta odnosi się również do umów o pracę nauczyciela akademickiego-sędziego oraz nauczyciela akademickiego-sędziego w stanie spoczynku zawartych, w myśl art. 246 ust. 5 p.s.w.n., od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 września 2019 r., bowiem w tym okresie „do ustalania stanowisk w uczelni stosuje się przepisy wydane na podstawie art. 151 ust. 1 [*ustawy uchylanej*]”.

Nieuwzględnienie w art. 246 p.s.w.n. zawierania umów o pracę od dnia 1 października 2019 r. do dnia 30 września 2020 r. oznacza nieobowiązywanie w tym okresie art. 121a p.s.w.n.

Odnotowane wyżej wątpliwości w sprawie obowiązywania art. 121a p.s.w.n. pozostają w immanentnym związku z zastrzeżeniami dotyczącymi rozwiązań o charakterze materialnym, które kształtują sytuację prawną adresatów tego przepisu.

IV. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji

Zaskarżonemu art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. stawiam zarzut naruszenia zasady równości wszystkich wobec prawa przez to, że wyodrębnia – z grupy nauczycieli akademickich – grupę nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku, gwarantując im uprawnienia inne od tych, które Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przyznaje nauczycielom akademickim (art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

1. Po pierwsze, art. 121a ust. 2 p.s.w.n. wprowadza rozwiązanie, na podstawie którego umowa o pracę nauczyciela akademickiego zawarta na czas określony staje się *ex lege*, z dniem objęcia stanowiska sędziego, umową o pracę na czas nieokreślony (w rozumieniu tego przepisu). Umowa o pracę nauczyciela akademickiego zawarta na czas nieokreślony, z dniem objęcia stanowiska sędziego, staje się umową o pracę na czas nieokreślony (w rozumieniu art. 121a p.s.w.n.¹⁶).

Należy przyjąć, że umowy o pracę na czas określony oraz na czas nieokreślony zawarte z nauczycielem akademickim, który w dniu wejścia ustawy w życie jest sędzią albo sędzią w stanie spoczynku, stają się umowami na czas nieokreślony (w rozumieniu art. 121a p.s.w.n.).

Wydaje się również, że charakter umów na czas nieokreślony (w rozumieniu art. 121a p.s.w.n.) będą miały umowy zawierane z sędzią oraz sędzią w stanie spoczynku, którzy otrzymają propozycję zatrudnienia jako nauczyciele akademicy.

W odniesieniu do nauczyciela akademickiego, który jest lub będzie sędzią, a następnie przejdzie w stan spoczynku (i go nie utraci), jego umowa o pracę będzie nadal miała walor zawartej na czas nieokreślony (w rozumieniu art. 121a p.s.w.n.).

Po drugie, zgodnie z art. 121a ust. 1 p.s.w.n. nie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego-sędziego oraz nauczyciela akademickiego-sędziego w stanie spoczynku. Co oczywiste, ograniczenie to dotyczy umowy o pracę na czas nieokreślony (w rozumieniu tego przepisu), która była zawarta na czas nieokreślony lub przekształcona *ex lege* (z mocy ust. 2) w umowę tego rodzaju.

1.1. Gwarantowana ustawowo nierozwiązywalność umowy o pracę na czas nieokreślony, zawartej z nauczycielem akademickim-sędzią oraz nauczycielem

¹⁶ Specyficzne rozumienie umowy na czas nieokreślony (art. 121a p.s.w.n.) wynika z przyznania umowie tego rodzaju cech nierozwiązywalności oraz niezmienności w zakresie warunków pracy, o czym w dalszej w części IV niniejszego wniosku.

akademickim-sędzią w stanie spoczynku, wyłącza stosowanie podstaw wypowiedzenia określonych w art. 123 p.s.w.n. Rektor nie może rozwiązać stosunku pracy za wypowiedzeniem ani w przypadku negatywnej oceny okresowej takiego pracownika (art. 123 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 128 p.s.w.n.), ani w przypadku, gdy pracownik taki otrzymał dwie kolejne oceny negatywne (art. 123 ust. 2 p.s.w.n.). Podobnie, jeżeli nauczyciel akademicki-sędzia oraz nauczyciel akademicki-sędzia w stanie spoczynku podejmie lub będzie wykonywał dodatkowe zatrudnienie bez zgody rektora, okoliczność ta nie może stanowić dla rektora podstawy rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem (art. 123 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 125 ust. 1 p.s.w.n.).

1.2. Przywołany wyżej art. 123 ust. 1 p.s.w.n. stanowi też, że pozostałe przypadki rozwiązania stosunku pracy określa ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p.). Jednak, moim zdaniem, kategorię zwrot „nie można rozwiązać umowy o pracę” (art. 121a ust. 1 p.s.w.n) oznacza również wyłączenie – wobec nauczyciela akademickiego-sędziego oraz nauczyciela akademickiego-sędziego w stanie spoczynku – stosowania przepisów Kodeksu pracy wskazujących inne przypadki rozwiązania stosunku pracy. Na marginesie warto zaznaczyć, że jeśli Kodeks pracy zawęży uprawnienie do rozwiązania stosunku pracy, to zawsze nazywa stroną umowy, do której adresuje takie ograniczenie¹⁷.

1.3. Uważam, że nierozwiązywalność jako cecha umowy, przewidzianej w art. 121a ust. 1 p.s.w.n., prowadzi do zawarcia – w istocie – „dożywotniej” umowy o pracę z nauczycielem akademickim-sędzią oraz nauczycielem akademickim-sędzią w stanie spoczynku. Pomijam w tym miejscu problem

¹⁷ Przykładowo: „Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku” (art. 39 k.p.); „Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę w czasie urlopu pracownika, a także w czasie innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, jeżeli nie upłynął jeszcze okres uprawniający do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia” (art. 41 k.p.); „Pracownik, który przed przywróceniem do pracy podjął zatrudnienie u innego pracodawcy, może bez wypowiedzenia, za trzydniowym uprzedzeniem, rozwiązać umowę o pracę z tym pracodawcą w ciągu 7 dni od przywrócenia do pracy” (art. 48 § 2 k.p.).

skutecznego egzekwowania realizacji obowiązków wynikających z takiej umowy, zwłaszcza w odległej perspektywie czasowej, a także zagadnienie obowiązywania umowy w przypadku nabycia uprawnień emerytalnych.

2. Szczególną gwarancją stabilności umowy, wskazanej w art. 121a ust. 1 p.s.w.n., jest również to, że nie można jej zmienić w zakresie, w jakim kształtuje warunki pracy nauczyciela akademickiego-sędziego oraz nauczyciela akademickiego-sędziego w stanie spoczynku (art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n.).

Należy przypomnieć, że w myśl art. 29 § 1 Kodeksu pracy umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności: rodzaj pracy (pkt 1); miejsce wykonywania pracy (pkt 2); wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia (pkt 3); wymiar czasu pracy (pkt 4); termin rozpoczęcia pracy (pkt 5).

Wyłączenie w art. 121a ust. 1 p.s.w.n. stosowania wypowiedzenia zmieniającego w odniesieniu do warunków pracy przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości zmiany warunków płacy oznacza, że przepis ten sytuuje się jako *lex specialis* wobec art. 29 § 1 pkt 3 Kodeksu pracy. Dopuszcza zatem sytuację, w której – za wykonanie takiego samego rodzaju pracy – nauczyciel akademicki-sędzia oraz nauczyciel akademicki-sędzia w stanie spoczynku mogą otrzymywać wynagrodzenie wyższe (albo niższe) niż ustalone w umowie o pracę nauczyciela akademickiego.

3. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 121a ust. 1 i 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce z konstytucyjną zasadą równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze) opieram na przedstawionych niżej argumentach.

3.1. Zdaniem W. Sadurskiego¹⁸, równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej

¹⁸ W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, Państwo i Prawo nr 8-9/1978, s. 52

ze względu na określoną cechę istotną. „Natomiast w zależności od cechy istotnej, która zostanie przyjęta za podstawę oceny, te same podmioty mogą być uznane już to za "podobne" (co uzasadnia równe ich traktowanie), już to za odmienne (co wyłączy odnoszenie do nich konsekwencji zasady równości)”, wyjaśnia L. Garlicki¹⁹.

Trybunał potwierdził w licznych judykatach pogląd, zgodnie z którym „(...) z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”²⁰. Trybunał w cytowanym wyroku przyjął także, że „zasada równości zakłada tym samym odmienne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów nieposiadających wspólnej cechy istotnej. Zasada równości nie wyklucza bowiem różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, ale zakłada racjonalność wyboru określonego kryterium zróżnicowania, czyli innymi słowy uznanie danej cechy wyróżniającej podmioty podobne za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie”.

3.2. Ustawodawca w art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. zróżnicował sytuację prawną nauczycieli akademickich, którzy – w mojej ocenie – należą do klasy (kategorii) podobnych podmiotów prawa.

Cechą relewantną dla nauczycieli akademickich jest to, że ich pozycję prawną jednorodnie wyznaczają przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, poczynając od określenia wymagań koniecznych do zatrudnienia na uczelni (w szkole wyższej) na stanowisku profesora, profesora uczelni, adiunkta i asystenta w grupach pracowników dydaktycznych, badawczych i badawczo-

¹⁹ L. Garlicki, tezy do art. 32, s. 6 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003

²⁰ Wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK ZU Nr 6/A/2010, poz. 60; zob. także orzeczenie z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt 15/97, OTK 1997, Nr 3-4, poz. 37 oraz wyroki z dnia: 21 września 1999 r. sygn. akt K 6/98, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 117; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 37.

dydaktycznych, przez ustalenie praw i obowiązków właściwych na danym etapie rozwoju zawodowego, kończąc na wskazaniu zasad odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne popełnione w trakcie tego zatrudnienia.

Skoro cecha ta determinuje uznanie każdego nauczyciela akademickiego za podmiot podobny, to w konsekwencji uzasadnia równe traktowanie przez prawo każdego, kto należy do tak wyodrębnionej kategorii.

3.3. Z wyodrębnionej kategorii nauczycieli akademickich zostali wyłączeni nauczyciele akademicy-sędziowie oraz nauczyciele akademicy-sędziowie w stanie spoczynku, którzy tworzą odrębną kategorię podmiotów dlatego, że zaskarżony przepis inaczej określa ich sytuację prawną (o czym w części IV. pkt 1-2 niniejszego wniosku).

3.3.1. Rozstrzygnięcie, czy zróżnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, zależy od spełnienia przez przyjęte kryterium podziału trzech warunków²¹.

Pierwszy zakłada, że kryterium ma charakter relewantny, tzn. pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu i treści, a wprowadzone zróżnicowanie musi być racjonalnie uzasadnione.

Drugi oznacza, że kryterium musi mieć charakter proporcjonalny, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

Trzeci warunek wymaga, aby kryterium pozostawało w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

²¹ Zob. wyrok o sygn. akt K 63/07 powołany jako pierwszy w przypisie 20.

3.3.2. Przedstawiony w części I. niniejszego wniosku przebieg prac legislacyjnych nad art. 121a p.s.w.n. wyraźnie potwierdza²², że wyłącznym i jedynym celem tego przepisu było „przyznanie sędziom trzech sądów (SN, NSA, TK), w tym sędziom w stanie spoczynku, prawa do dożywotniego zatrudnienia na uczelni w charakterze nauczycieli akademickich (...)”, uzasadnieniem zaś to, że „przyjęte rozwiązania wzmocnią niezależność sędziów SN, NSA i TK”.

Zróżnicowaniu statusu nauczycieli akademickich trudno przypisać racjonalną motywację. Ustawodawca ogranicza swoją dbałość o wzmocnienie „niezależności” tylko nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku SN, NSA i TK²³. Paradoksalnie, podejście takie może prowadzić do powstania kolejnej nierówności w ramach wykreowanej kategorii wszystkich nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku, w której ustawodawca pominął wskazanie jako adresatów zaskarżonego przepisu sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sądów powszechnych i szczególnych²⁴, którzy są nauczycielami akademickimi.

W tym stanie rzeczy nie można uznać, że wagę interesu, któremu służy dokonane zróżnicowanie podmiotów podobnych, zarówno w kategorii nauczycieli akademickich, jak i wszystkich nauczycieli akademickich-sędziów, cechuje proporcjonalność do wagi interesów usprawiedliwiających powstałą nierówność. Należy również podkreślić, że zróżnicowanie wprowadzone przez art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. nie pozostaje w związku z żadną z zasad, wartości lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby jego dopuszczalność.

²² Zob. cytowane w części I pkt 5, s. 5 niniejszego wniosku uzasadnienie uchwały Senatu.

²³ Nie znajduję uzasadnienia dla wyłączenia z kręgu adresatów tego przepisu pracowników naukowych zatrudnionych w jednostkach naukowych Polskiej Akademii Nauk na stanowiskach: profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, adiunkta i asystenta (art. 87 pkt 1, art. 88 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5, art. 89 ust. 1-2 i 5-6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. z 2018 r. poz. 1475), którzy – jeśli mają wyższe wykształcenie prawnicze tak, jak nauczyciele akademicy – mogą być sędziami albo sędziami w stanie spoczynku TK, SN lub NSA.

²⁴ Także sędziów w stanie spoczynku.

3.4. Ze względu na wyrażone wyżej wątpliwości występuję o zbadanie zgodności art. 121a ust. 1 i 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce z konstytucyjnym wzorcem kontroli wskazanym w punkcie 2 *petitum* niniejszego pisma procesowego.

4. Odnotować należy zastrzeżenie wobec art. 121a ust. 4 p.s.w.n. w brzmieniu: *„umowa o pracę nauczyciela akademickiego, o którym mowa w ust. 1, który utracił urząd sędziego albo utracił uprawnienie do stanu spoczynku, wygasa, z wyłączeniem sytuacji zrzeczenia się urzędu sędziego albo uprawnienia do stanu spoczynku”*.

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422; dalej: ustawa o statusie sędziów TK) stwarza możliwość zrzeczenia się przez sędziego urzędu lub zrzeczenia się przez sędziego w stanie spoczynku tego statusu, co prowadzi do wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji albo utraty statusu sędziego w stanie spoczynku (art. 18 ust. 1 pkt 3 i art. 36 ust. 1 pkt 1). Podobnie, w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018 r. poz. 5, ze zm.; dalej: ustawa o SN)²⁵ zrzeczenie się pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub statusu sędziego w stanie spoczynku oznacza wygaśnięcie stosunku służbowego (art. 36 ust. 1 pkt 2).

Co szczególnie istotne, obie ustawy uznają, że niewykonanie nałożonych na sędziego obowiązków (w ustawie o TK - złożenia oświadczenia: o swoim stanie majątkowym /art. 14 ust. 8/; o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka /art. 13 ust. 4/, a także nieprzekazanie zysków, z posiadanych przez siebie akcji lub udziałów w spółce prawa handlowego, na cele publiczne albo na odrębny rachunek bankowy /art. 11 ust. 4/) jest równoznaczne

²⁵ Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.) ustawa o SN jest odpowiednio stosowana do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

ze zrzeczeniem się przez sędziego urzędu albo utratą statusu sędziego w stanie spoczynku (art. 37 wskazuje przepisy stosowane odpowiednio).

Uważam, że art. 121a ust. 4 p.s.w.n., wyłączając wygaśnięcie umowy o pracę z powodu zrzeczenia się przez sędziego TK urzędu lub statusu sędziego w stanie spoczynku, a także wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego SN, prowadzi do niespójności w rozumieniu istoty instytucji zrzeczenia się i jej skutków prawnych, które dotychczas jednolicie kształtowały przepisy ustawy o TK oraz ustawy o SN.

V. Zarzut naruszenia art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Zaskarżonemu art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce stawiam zarzut naruszenia konstytucyjnie zapewnionej autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5). Powołany wzorzec kontroli konstytucyjności, gwarantuje szkołom wyższym autonomię, stanowiąc jednocześnie, że „zasady” autonomii (tzn. jej kształt i zakres) określa ustawa.

1. Trybunał Konstytucyjny uznał prawo uczelni wyższych do autonomii²⁶, która „nie ma oczywiście charakteru absolutnego, ale dopuszcza ingerencję państwa w interesie publicznym, przy respektowaniu proporcjonalności takiego ograniczenia i zakazie naruszania (...) istoty [*autonomii*]”²⁷.

Spośród licznych definicji autonomii szkół wyższych²⁸ najbardziej komunikatywne są klasyczne definicje R. Berdahla, które zebrał i omówił R. Rybkowski²⁹. Zdaniem R. Berdahla, „wolność akademicka to wolność indywidualnego badacza do dochodzenia do prawdy w swych badaniach i nauczaniu, niezależnie od tego, dokąd one prowadzą”³⁰. Wolność ta ma wymiar

²⁶ Zob. wyroki z dnia: 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, OTK 2000, Nr 7, poz. 258; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07, OTK ZU Nr 4/A/2009, poz. 54.

²⁷ A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski Lexis Nexis 2014, s. 65;

²⁸ H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 37; A. Budnik, A. Miruć, *Autonomia szkół wyższych w świetle przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 207.

²⁹ R. Rybkowski, *Autonomia a rozliczalność*, Nauka i szkolnictwo wyższe Nr 1(45)/2015,

³⁰ *Op. cit.*, s. 98

indywidualny i różni się od autonomii, która ma wymiar instytucjonalny. Autor wyróżnił jej dwie podstawowe kategorie: „autonomia materialna (...) oznacza zdolność uniwersytetu (...) jako zbiorowości do decydowania o swych celach i programach”, zaś „autonomia proceduralna (...) jest zdolnością uniwersytetu (...) jako zbiorowości do decydowania o sposobach, w jakie te cele i programy będą osiągane”³¹. Wskazał też trzy kluczowe elementy autonomii instytucjonalnej: prawo do przyjmowania pracowników i rekrutowania studentów oraz ustalania warunków, po spełnieniu których nadal mogą pozostać na uczelni; prawo do decydowania o programie nauczania oraz o wymaganiach niezbędnych do zdobycia dyplomu; prawo do dysponowania funduszami (w obrębie dostępnego finansowania) i przeznaczania ich na różne cele.

2. Autonomia przysługuje zarówno wyższym szkołom publicznym, jak i niepublicznym³². Nie spieram się o to, który rodzaj szkół wyższych – publiczne czy niepubliczne – ma lub powinien mieć relatywnie większą autonomię³³. Uważam bowiem, że skoro pośrednimi adresatami art. 121a p.s.w.n. są publiczne i niepubliczne szkoły wyższe, to również ten przepis wyznacza zakres ich autonomii instytucjonalnej, zwłaszcza w aspekcie prawa do zatrudniania (zwalniania) nauczycieli akademickich oraz do decydowania o profilach studiów, a także w aspekcie finansowania uczelni wyższych.

2.1. Swoboda prowadzenia polityki personalnej i związana z nią swoboda tworzenia stanowisk pracy w szkole wyższej.

Poddany kontroli art. 121a p.s.w.n., rozstrzygając o tym, po pierwsze – że umowy o pracę na czas określony nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku przekształcają się *ex lege* w umowy na czas nieokreślony (ust. 2), po drugie – że wszystkim

³¹ *Op. cit.*, s. 98

³² Zob. przywołany w przypisie 26 wyrok o sygn. akt K 27/07.

³³ Zob. wyrok TK z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04, OTK ZU Nr 2/A/2006, poz. 15, oraz ogólnie wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 943/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/93C16F66CF.

umowom na czas nieokreślony gwarantuje nierozwiązywalność i niezmiennalność w zakresie warunków pracy (ust. 1), pozbawia władze szkoły wyższej ustawowego prawa do:

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

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

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

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

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

Wymienione ograniczenia autonomii instytucjonalnej oznaczają spetryfikowanie stanowisk pracy, które są (lub będą) zajmowane przez nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku. Wpływają też na swobodę prowadzenia polityki zatrudnienia i awansu nauczycieli akademickich, z uwagi na – w miarę stałą (określoną) – liczbę etatów dla pracowników dydaktycznych, badawczych i badawczo-

dydaktycznych w szkole wyższej, zwłaszcza w ramach jej konkretnego wydziału. Wyrażam przekonanie, że rozwiązania przyjęte w art. 121a p.s.w.n. zaprzeczają urzeczywistnieniu zasady autonomii instytucjonalnej szkoły wyższej w aspekcie doboru i zatrudniania nauczycieli akademickich, o których mowa w tym przepisie. Odbierając szkole wyższej ustawowo przyznane kompetencje, likwidują jedną z barier chroniących działalność akademicką przed nieuzasadnioną ingerencją państwa.

2.2. Swoboda ustalania profili studiów i programu nauczania.

Utrwalenie – w formie niepodatnej na zmiany – umów o pracę nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku kreuje obowiązek władz szkoły wyższej, który sprowadza się do zapewnienia adresatom art. 121a p.s.w.n. takiej liczby zajęć dydaktycznych, jaka wynika z ich rocznego wymiaru *pensum* (art. 127 p.s.w.n.). Realizacja tego obowiązku może prowadzić do uprzywilejowania tych profili studiów lub dziedzin nauczania, w których specjalizują się nauczyciele akademicy-sędziowie oraz nauczyciele akademicy-sędziowie w stanie spoczynku. Nie ulega przy tym wątpliwości, że stworzenie koniecznych gwarancji adresatom art. 121a p.s.w.n. może więc oznaczać jednoczesne ograniczenie działalności dydaktycznej pozostałych nauczycieli akademickich.

W mojej ocenie zaskarżony art. 121a p.s.w.n. ingeruje nie tylko w autonomię instytucjonalną, ale – co uznaję za fundamentalne – także w autonomię materialną szkoły wyższej. Ograniczając swobodę uczelni w decydowaniu, „kto i o czym ma nauczać”, podważa istotę akademickiej wolności badań naukowych, nauczania i bycia nauczonym.

2.3. Niezależność finansowa szkół wyższych (prawo do dysponowania funduszami).

Każdej szkole wyższej powinna zostać zapewniona niezależność finansowa oraz prawo do odpowiedniego poziomu pomocy finansowej ze strony państwa,

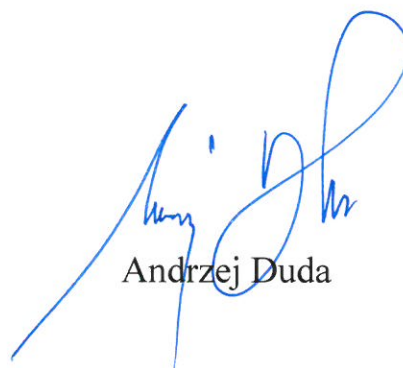
umożliwiające prowadzenie badań naukowych oraz kształcenie studentów. W przypadku utrzymania publicznej szkoły wyższej, która naucza – co do zasady – nieodpłatnie, obowiązek ten spoczywa na państwie. Podstawowym źródłem finansowania niepublicznej szkoły wyższej jest chesne wpłacane przez studentów, a także dochody z prowadzonej działalności gospodarczej. Obowiązywanie art. 121a p.s.w.n. należy zatem rozpatrywać w kontekście zobligowania szkół wyższych do finansowania tych umów o pracę nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku, które w rozumieniu zaskarżonego przepisu – jako niepodlegające rozwiązaniu – staną się „dożywotnie”.

Z tego względu należy podkreślić, że podczas prac nad art. 121a p.s.w.n. ani w Senacie, ani w Sejmie nie wskazano konkretnej liczby nauczycieli akademickich-sędziów oraz nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku, których obejmie działanie tego przepisu. Co istotne, nie określono skutków finansowych oraz źródeł sfinansowania mających powstać kosztów, w szczególności w odniesieniu do niepublicznych szkół wyższych.

Mając powyższe na uwadze, zarzucam zaskarżonemu art. 121a p.s.w.n. naruszenie autonomii instytucjonalnej w aspekcie niezależności finansowej szkół wyższych. Skoro ustawodawca „prawo dożywotniego zatrudnienia na uczelni” uzasadnił „wzmocnieniem niezależności sędziów SN, NSA i TK”, to trudno zrationalizować, dlaczego realizację art. 121a p.s.w.n. mają – na zasadzie wyłączności – sfinansować szkoły wyższe.

3. Przedstawione wyżej wątpliwości przekonują o konieczności zbadania zgodności art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce z konstytucyjnym wzorcem kontroli wskazanym w punkcie 3 *petitum* wniosku.

Ze względu na przedstawione argumenty, wnoszę w trybie kontroli następcej, o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.).



Andrzej Duda