

uchwała nr 1/7/2015

Konwentu Rzeczników

przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego

z dnia 22 października 2015 r.

**w sprawie przyjęcia opinii dotyczącej występowania rzeczników dyscyplinarnych
Ministra w postępowaniu odwoławczym przed Komisją Dyscyplinarną przy
Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego**

1. Konwent Rzeczników na posiedzeniu w dniu 22 października 2015 r. jednomyślnie postanowił zasygnalizować Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego problem prawny, związany z praktyką występowania rzeczników dyscyplinarnych, powoływanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w postępowaniu odwoławczym przed Komisją Dyscyplinarną przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawach nauczycieli akademickich, innych niż osoby wymienione w art. 145 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

2. Konwent uznał, iż praktyka ta, niemająca uzasadnienia w obowiązujących aktualnie przepisach Prawa o szkolnictwie wyższym oraz rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych, może zagrażać trwałości orzeczeń - wydawanych w II instancji w sprawach nauczycieli akademickich innych niż osoby wymienione w art. 145 ust. 6 wymienionej wyżej ustawy.

3. Konwent Rzeczników zwraca się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przekazanie zajętego w niniejszej uchwale stanowiska sygnalizacyjnego właściwym organom, w tym w szczególności Komisji Dyscyplinarnej do spraw Nauczycieli Akademickich przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

UZASADNIENIE

Członkowie Konwentu podjęli powyższą uchwałę po dyskusji podczas posiedzenia w dniu 24 września 2015 r. oraz po zapoznaniu się z treścią przesłanego drogą mailową dokumentu z dnia 5 marca 2013 r. - stanowiskiem, wyrażonym przez Przewodniczącą Komisji Dyscyplinarnej ds. Nauczycieli Akademickich przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie udziału rzecznika dyscyplinarnego jako strony w postępowaniu dyscyplinarnym przed Komisją Dyscyplinarną przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także wyrokami Sądu Apelacyjnego w Warszawie przesłanymi wraz z tą opinią. Powyższa uchwała ma charakter sygnalizacyjny i wyraża stanowisko, iż wobec dokonanych w ostatnim czasie zmian przepisów argumentacja zawarta w przesłanych materiałach straciła aktualność.

Po nowelizacjach Prawa o szkolnictwie wyższym sprawa udziału w postępowaniu odwoławczym od orzeczeń komisji uczelnianych rzeczników ministra, tworzących z mocy ustawy Konwent Rzeczników Dyscyplinarnych, oceniona powinna być odmiennie.

Najważniejsze z punktu widzenia analizowanego problemu przepisy art. 142 i nast. Prawa o szkolnictwie wyższym zmienione zostały w 2014 r. Zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami (na potrzeby niniejszych wyjaśnień wykorzystano tekst jednolity ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 572), postępowanie dyscyplinarne prowadziły w pierwszej instancji tylko uczelniane komisje dyscyplinarne ds. nauczycieli akademickich (art. 142 ust. 1 pkt 1), zaś w drugiej instancji komisja dyscyplinarna ds. nauczycieli akademickich przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (art. 142 ust. 1 pkt 2). Ta ostatnia komisja pochodzić miała z wyboru dokonywanego przez Radę (art. 143 ust. 2).

Zgodnie z poprzednio obowiązującą wersją art. 145 Prawa o szkolnictwie wyższym określony został tryb powoływania rzeczników przy komisjach odpowiednich instancji: w wypadku komisji uczelnianych czynił to rektor, zaś w wypadku rzeczników dyscyplinarnych przy komisji, o której mowa w art. 142 ust. 1 pkt 2 - minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, spośród nauczycieli akademickich posiadających co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego (art. 145 ust. 1). Ustawodawca wyraźnie zatem lokował rzeczników powoływanych przez ministra przy Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, co znajdowało swoje odzwierciedlenie również w akcie mianowania (np. w 2012: *do pełnienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego przy Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego*). Krytyczne uwagi Sądu Apelacyjnego w Warszawie co do udziału w postępowaniu odwoławczym podmiotów innych niż rzecznicy dyscyplinarni przy Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego mogły być zatem przy ówczesnym stanie prawnym uzasadnione.

W obecnie obowiązującej wersji wielokrotnie nowelizowanego Prawa o szkolnictwie wyższym (wykorzystano tekst ujednolicony, stan na dzień 29.09.2015, LEX OMEGA), zgodnie z art. 142 w I instancji orzekają już dwie (a nie, jak poprzednio, jedna) komisje dyscyplinarne:

- uczelniane komisje dyscyplinarne, orzekające w sprawach „zwykłych” nauczycieli akademickich,

oraz

- nowy organ, komisja przy ministrze, tj. komisja dyscyplinarna powołana przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, orzekająca w sprawach osób wymienionych w art. 145 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym, tj. między innymi rektorów, prorektorów, przewodniczących i członków komisji o których mowa w art. 142 ust. 1 pkt 1 oraz 142 ust. 1 pkt 2 oraz 142a.

Nie zmienił się organ II instancji, którym dla wszystkich spraw (a więc również rozpoznawanych w I instancji przez komisję powołaną przez ministra i orzekającą

w sprawach osób z art. 145 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym) jest Komisja Dyscyplinarna przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Zgodnie z treścią art. 142a Prawa o szkolnictwie wyższym komisja powołana przez ministra, do orzekania w I instancji o sprawach osób wymienionych w art. 145 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym jest właściwa do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych, wszczynanych *na wniosek rzecznika dyscyplinarnego powołanego przez ministra* (art. 142a ust. 1).

Zadania i uprawnienia przewidziane przez ustawodawcę dla rzeczników powołanych przez ministra (dalej nazywanych rzecznikami ministra) są zatem bardzo ściśle określone i dotyczą zakresu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego przed osobną od komisji przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego komisją dyscyplinarną dla osób wymienionych w art. 145. ust. 6 („funkcyjnych”).

W cytowanym przepisie określono rolę rzeczników na potrzeby postępowania w I instancji, nie sugerując ich obowiązkowego udziału w postępowaniach odwoławczych przed komisją przy Radzie Głównej.

Precyzyjnie określono zadania rzeczników ministra również w art. 145 ust. 6, zgodnie z którym *Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego poleca rzecznikom dyscyplinarnym powołanym przez ministra wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przypadku powzięcia wiadomości o przewinieniu dyscyplinarnym zarzucanym rektorom, prorektorom, przewodniczącemu komisji, o której mowa w art. 142 ust. 1 pkt 1, oraz przewodniczącemu i członkom komisji, o której mowa w art. 142 ust. 1 pkt 2 i art. 142a.*

Zdaniem Konwentu ustawodawca świadomie zmienił rolę i usytuowanie rzeczników, powoływanych przez ministra (co znalazło swoje odzwierciedlenie także w nazwie pozbawionej już określenia przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego), dodając do ich zadań (oprócz typowych dla funkcji rzecznika w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym, tyle że wobec osób funkcyjnych) nowe zadania, wynikające z utworzenia Konwentu Rzeczników. Konwent jest ciałem, które jako całość ma ściśle określone kompetencje w zakresie formułowania opinii i wniosków w sprawach dobrych praktyk (a także inicjowanie prac projektowych w tym zakresie) oraz formułowania opinii w sprawach szczególnie skomplikowanych na wniosek komisji uczelnianych (art. 145a).

Ta ostatnio wymieniona kompetencja Konwentu co do formułowania opinii w sprawach szczególnie skomplikowanych na wniosek uczelnianych komisji dyscyplinarnych świadczy dodatkowo o woli ustawodawcy wyłączenia członków Konwentu - rzeczników powoływanych przez ministra - od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach „zwykłych” nauczycieli akademickich. Konwent, formułując opinię w sprawie szczególnie skomplikowanej, występuje *de facto* jako szczególny rodzaj biegłego, a zatem jego członkowie nie mogą występować w postępowaniu odwoławczym w roli rzeczników: już wcześniej wszak sformułowali swą opinię w sprawie podejmując uchwałę. Zarzut stronniczości byłby w takim wypadku w pełni uzasadniony.

Reasumując, rzecznicy powoływani przez ministra, wchodzący w skład Konwentu Rzeczników, w zakresie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego mają funkcje ściśle określone tylko w zakresie postępowania wobec osób wymienionych w art. 145 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym i z tego tytułu biorą udział w postępowaniu dyscyplinarnym I instancji przed komisją powoływaną przez ministra do orzekania w sprawach tych osób (art. 142a Prawa o szkolnictwie wyższym).

W razie zaskarżenia orzeczenia tej komisji postępowanie odwoławcze toczyć będzie się przed komisją przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w którym także będą musieli brać udział, skoro ustawodawca nie przewidział innego rodzaju rzeczników poza powoływanymi przez rektora dla postępowań toczących się w uczelniach oraz powoływanymi przez ministra dla postępowań wobec osób wymienionych w art. 145 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym. Analogicznie, w wypadku postępowań odwoławczych w sprawach nauczycieli akademickich od orzeczeń wydawanych przez uczelniane komisje powinni brać udział rzecznicy uczelniani.

Zdaniem Konwentu zasada ta powinna być stosowana również w okresie przejściowym, do postępowań wszczętych i toczących się nadal na podstawie dotychczasowych przepisów.

Brak jest normatywnej podstawy kompetencyjnej do występowania przez rzeczników - członków Konwentu Rzeczników w postępowaniach odwoławczych od orzeczeń uczelnianych komisji dyscyplinarnych. Nie ma bowiem w obowiązujących przepisach Prawa o szkolnictwie wyższym oraz aktach wykonawczych (rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonych wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych) norm określających swoistą hierarchiczność rzeczników w zależności od instancji, a ich zróżnicowanie (rzecznicy uczelniani i rzecznicy ministra) wynika tylko z podmiotowego zróżnicowania kręgu osób, wobec których rzecznicy prowadzić mają postępowanie wyjaśniające.

Stosowanie w tym wypadku utrwalonej praktyki postępowania Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w postaci występowania niewłaściwego rzecznika nie ma uzasadnienia, tym bardziej, iż uległaby ona i tak złamaniu w wypadku postępowań odwoławczych wobec osób funkcyjnych (w tym wypadku zarówno w I, jak i w II instancji występować muszą przecież rzecznicy powoływani przez ministra). Warto także przypomnieć, iż w postępowaniu dyscyplinarnym należy stosować odpowiednio tylko przepisy kodeksu postępowania karnego, a nie ustawy o prokuraturze i utrwalonych w jej praktyce działań.

Jednocześnie Konwent zwraca uwagę, iż przepisy o prokuraturze nie przewidują obowiązku występowania przed sądami prokuratorów różnego szczebla. Funkcjonujące tam reguły jednolitości oraz indyferencji oznaczają, iż prokurator działa w imieniu całej prokuratury i każdy z prokuratorów (o ile dana czynność nie jest zastrzeżona do właściwości prokuratora określonego szczebla, co nie ma swojego odpowiednika w opisywanym przez

Konwent wypadku) może wykonywać czynności w toku postępowania karnego zarówno przed sądem I instancji, jak i przed sądem odwoławczym.

Ostatnią nowelizacją wyraźnie zlikwidowana została kategoria rzeczników powoływanych przez ministra do pełnienia funkcji przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, co odczytywać należy jako zmianę pozycji i zakresu zadań rzeczników ministra. Zniknął zatem argument przywoływany w przesłanych wyrokach Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w których uzasadnieniach wyraźnie powoływano się na ówczesne brzmienie art. 145 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym o powoływaniu przez Ministra rzeczników dyscyplinarnych przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Niezależnie od wyżej wskazanych argumentów prawnych, przeciwko udziałowi rzeczników powoływanych przez ministra w postępowaniach odwoławczych od orzeczeń uczelnianych komisji dyscyplinarnych przemawiają także uzyskane w tych sprawach doświadczenia. W przeciwieństwie do rzeczników uczelnianych, wiedzę o sprawach dyscyplinarnych nauczycieli akademickich rzecznicy - członkowie Konwentu czerpią głównie z dowodów pośrednich, co utrudnia realizację celów postępowania dyscyplinarnego, związanych z udziałem rzecznika. W przypadku odwołań od orzeczeń uczelnianych komisji dyscyplinarnych, wnoszonych przez rzeczników uczelnianych, powstaje często problem adekwatności zachowania w stosunku do skargi innego podmiotu, którego szczególne znaczenie występuje w sytuacjach braku identyfikacji z wniesionym odwołaniem lub z zawartymi w nim argumentami. Przykładowo wskazane komplikacje przemawiają za tym, aby - w przypadku kontynuacji postępowania dyscyplinarnego - rzecznik uczelniany miał konsekwentnie możliwość obrony swego stanowiska.

Sygnalizacja dostrzeżonego problemu o dużym znaczeniu prawnym podjęta została przez Konwent Rzeczników w trosce o prawidłowy przebieg postępowania i trwałość orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym. Konsekwencją uchybienia, polegającego na powierzaniu bez podstawy prawnej funkcji rzecznika w postępowaniu odwoławczym, w postaci udziału w tym postępowaniu niewłaściwego rzecznika, może być uchylanie orzeczeń.

Opinię otrzymuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Przewodnicząca

Konwentu Rzeczników



Prof. dr hab. Grażyna Skąpska