

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. jednogłośnie 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 ujednoczony, 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.

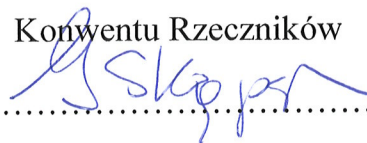
Niezależnie od wyżej wskazanych argumentów prawnych, przeciwko udziałowi rzeczników powoływanych przez ministra w postępowaniach odwoławczych od orzeczeń uczelnianych komisji dyscyplinarnych przemawiają także uzyskane w tych sprawach doświadczenia. W przeciwieństwie do rzeczników uczelnianych, wiedzę 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