Warszawa, 31.12.24

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Marcin Wiącek

VII.7033.21.2024.AMB

Trybunał Konstytucyjny

sygn. akt K 4/24

Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 kwietnia 2024 r. (nr pisma: VII.7033.21.2024.AMB), w którym Rzecznik zgłosił swój udział w sprawie o sygn. akt K 4/24, niniejszym przedstawiam uzasadnienie przekazanego stanowiska.

1. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli jest art. 432 ust. 5a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.; dalej też jako: PSWN), dodany przez art. 2 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 124), w zakresie, w jakim umożliwia

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

powołanie kolejnego „pierwszego" rektora publicznej uczelni wyższej przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, w przypadku gdy istnieją władze uczelni wyższej oraz organy właściwe do przeprowadzenia wyborów rektora.

Wskazany przepis stanowi, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej minister może odwołać tego rektora. Przepisu art. 432 ust. 5 PSWN nie stosuje się. Minister powołuje nowego rektora na czas do końca okresu, na który został powołany dotychczasowy rektor. Jak wskazano w uzasadnieniu dla wprowadzenia tej regulacji, jej celem było poszerzenie kompetencji nadzorczych ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego w sytuacji naruszenia przepisów prawa przez pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej (zob. uzasadnienie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, druk sejmowy nr 141-A).

Zastosowanie art. 432 ust. 5a PSWN, który jest przepisem szczególnym względem art. 432 ust. 1 PSWN, nie zostało ograniczone jedynie do sytuacji, w której w nowoutworzonej uczelni publicznej brak jest organów uprawnionych do przeprowadzania wyborów rektora i odwołania go. Możliwość odwołania na tej podstawie pierwszego rektora uczelni publicznej naruszającego prawo, a także powołania kolejnego rektora, przysługuje bowiem ministrowi niezależnie od istnienia tych organów uczelni.

2. Wzorzec kontroli

Wzorcem kontroli jest art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Wskazany wzorzec kontroli gwarantuje szkołom wyższym – zarówno publicznym, jak i prywatnym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt. K 27/07, OTK-A

2009, nr 4, poz. 54) – autonomię, której zasady winny być określone w przepisach rangi ustawowej. Przepis ten nie zawiera jednak definicji autonomii, nie określa też wprost jej granic.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się związek autonomii z innymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi. Dla przykładu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt. SK 18/99 (OTK 2000, nr 7, poz. 258) wskazano, że „przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego". Ponadto, zdaniem TK, „prawo szkoły wyższej do autonomii jest (...) sprzężone z prawem do nauki, wyrażonym w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Autonomiczne szkoły wyższe są w stanie zapewnić lepsze warunki nie tylko badań, ale i kształcenia na wszystkich poziomach. Trybunał zaznacza przy tym, że prawo szkół wyższych do autonomii jest ściśle powiązane również z innymi prawami i wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie, a mianowicie z wolnością słowa, prawem do ochrony własności intelektualnej, prawem do prywatności, prawem do wolności badań, prawem do kultury (art. 6 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 36 i art. 73 Konstytucji)" (wyrok TK z 28 kwietnia 2009 r., K 27/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 54).

Wśród atrybutów autonomii szkół wyższych TK wskazuje na:

- prawo do ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych oraz regulaminów studiów, które decydują o ich toku;
- prawo do wybierania – przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami – władz stanowiących (np. senat, rady wydziału) i wykonawczych (np. rektor, dziekan) szkoły;
- prawo do podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, której celem jest pokrywanie jej wydatków;
- prawo do powoływania instytucji oraz organizacji reprezentujących interesy szkoły wyższej wobec władz publicznych;

- istnienie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników i studentów przed organami własnej szkoły (tak wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 99).

Także w literaturze przedmiotu wskazuje się, że choć wolność prowadzenia badań naukowych jest jedną z podstawowych wolności, które mogą być realizowane dzięki zapewnieniu autonomii szkół wyższych, to nie wyczerpuje się w niej istota autonomii, zaś ustalenie jej pełnej treści możliwe jest poprzez odwołanie się do celów działalności szkół wyższych oraz praw i wolności człowieka, których pełna realizacja możliwa jest dzięki poszanowaniu autonomii uczelni (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, Legalis/el., 2016 r.).

Z jednej strony, postanowienia art. 70 ust. 5 Konstytucji RP pozycjonują szkoły wyższe względem władz państwowych, nakładając na te ostatnie obowiązek poszanowania autonomii i nieingerowania w działalność szkół wyższych. Państwo winno też podejmować aktywne działania służące stworzeniu ram prawnych dla autonomicznej działalności uczelni. Z drugiej strony, autonomia umożliwia nieskrępowany rozwój badań naukowych i twórczości artystycznej oraz realizację prawa do nauki. W dalszej perspektywie, realizacja tych praw i wolności w ramach autonomii prowadzi do rozwoju państwa (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP..., op. cit.). Mając na uwadze powyższe cele, jakim służy istnienie autonomii szkół wyższych, polskie prawo gwarantuje szkołom wyższym autonomię instytucjonalną, dydaktyczno-naukową oraz finansową (M. Stachowiak-Kudła, Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce w wybranych państwach europejskich, Warszawa 2012, s. 242).

W wymiarze instytucjonalnym przejawem autonomii jest m.in. uchwalanie statutu, powoływanie i odwoływanie organów jednoosobowych i kolegialnych uczelni oraz określanie zasad polityki kadrowej. Z kolei autonomia dydaktyczno-naukowa

oznacza m.in. wolność prowadzenia badań naukowych, samodzielne określanie misji uczelni czy tworzenie kierunków studiów (M. Stachowiak-Kudła, Wolność nauki i nauczania oraz autonomia uczelni a jakość naukowa uniwersytetów, „Przegląd Sejmowy" 2016, nr 6(137), s. 133; por. też: A. Krzywoń, Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), Prawo nauki. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2014, s. 51 i 53). Wreszcie konieczność zapewnienia szkołom wyższym autonomii finansowej, z jednej strony, oznacza potrzebę zagwarantowania im niezbędnych środków finansowych umożliwiających realizację ich celów, z drugiej – możliwość samodzielnego dysponowania posiadanymi środkami finansowymi.

Autonomię szkół wyższych zapewnia się na zasadach określonych w ustawie. Nie ma ona charakteru absolutnego i – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – „ustawodawca, nie naruszając istoty autonomii szkół wyższych, ma swobodę ustalania jej granic. Granice te – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – może wyznaczać ustawodawca w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności" (wyrok TK w sprawie K 27/07; podobnie powołany wyżej wyrok TK w sprawie SK 18/99). Z orzecznictwa TK wynika również, że ingerencja państwa w autonomię szkół wyższych dopuszczalna jest w interesie publicznym, zwłaszcza w odniesieniu do spraw niezwiązanych bezpośrednio z przedmiotem i metodami prowadzonych badań naukowych oraz treścią programów nauczania. W ocenie TK, zakres chronionej autonomii uczelni jest szerszy w przypadku uczelni prywatnych niż w przypadku uczelni publicznych, finansowanych ze środków publicznych i zobowiązanych do realizacji określonych przez prawo zadań publicznych (wyrok TK z 7.02.2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15).

Mimo istnienia szerokiego zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy, podkreślenia wymaga, że rozwiązania prawne powinny służyć „urzeczywistnieniu autonomii jako wartości konstytucyjnej, a także wartości i celów, którym ma służyć.

W przeciwnym razie (...) przepis byłby pozbawiony rzeczywistej treści, a gwarancja konstytucyjna autonomii pozostawałaby iluzoryczna" (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP..., op. cit.). Ustawodawca nie może w szczególności wprowadzać rozwiązań naruszających istotę autonomii szkół wyższych. W literaturze przedmiotu istnieje zgoda, że naruszeniem istoty autonomii szkół wyższych byłoby przyjęcie rozwiązań organizacyjnych, które uniemożliwiłyby efektywną realizację zadań i funkcji publicznych, w szczególności zaś rozwój pracy naukowej lub artystycznej (M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP..., op. cit.; A. Krzywoń, Konstytucyjne aspekty..., op. cit., s. 49; A. Kiebała, Autonomia szkół wyższych [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja, Rzeszów 2008, s. 119).

Zakres możliwej ingerencji ustawodawcy w autonomię uczelni wyższych należy interpretować także przy uwzględnieniu innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w tym m.in. zasady pomocniczości, która w kontekście autonomii szkół wyższych w jej aspekcie pozytywnym, winna być rozumiana jako dającą podstawę do ingerencji państwa dopiero wtedy, kiedy skala i natura problemu nie pozwalają na jego rozwiązanie przez samą uczelnię (A. Krzywoń, Konstytucyjne aspekty..., op. cit., s. 59; M. Świstak, Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce, Lublin 2022 r., s. 125-126).

W doktrynie wskazuje się też, że m.in. kompetencje nadzorcze ministra determinują to, w jakim stopniu szkoły wyższe w rzeczywistości mogą korzystać z chronionej konstytucyjnie autonomii. Dlatego zakres nadzoru oparty na kontroli i nadzorze prawnym winien być „zakresowo ograniczony, ale i precyzyjnie oznaczony co do jego kryteriów (mierników)" (M. Świstak, Autonomia..., op. cit., s. 67 i 361).

Właśnie w świetle powyższego standardu ochrony autonomii uczelni oceniany winien być art. 432 ust. 5a PSWN w zakresie, w jakim umożliwia powołanie kolejnego „pierwszego" rektora publicznej uczelni wyższej przez ministra właściwego do spraw

nauki i szkolnictwa wyższego, w przypadku gdy istnieją władze uczelni wyższej oraz organy właściwe do przeprowadzenia wyborów rektora.

3. Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

Ocena zgodności art. 432 ust. 5a PSWN z przywołanym wzorcem kontroli uwzględniać winna całokształt przepisów regulujących kompetencje nadzorcze o charakterze personalnym ministra względem rektorów uczelni wyższych.

Przed wejściem w życie art. 432 ust. 5a PSWN, ingerencja ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego bądź innego właściwego ministra (art. 433 ust. 2 PSWN) w strukturę nowoutworzonej uczelni wyższej dopuszczalna była na etapie tworzenia uczelni (powołanie pierwszego rektora), zawieszenia go w pełnieniu funkcji, a także, w ograniczonym zakresie, w odniesieniu do odwołania rektora.

Zgodnie z art. 24 ust. 9 pkt 1 PSWN, pierwszego rektora uczelni publicznej powołuje minister na okres roku i nawiązuje z nim stosunek pracy oraz wyznacza termin na zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do senatu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że kompetencja ministra do powołania rektora wygasa wtedy, kiedy dojdzie do wyboru pierwszego rektora z wyboru. Jeśli więc pierwszy rektor nie zorganizuje i nie przeprowadzi wyborów do senatu uczelni i nie zostanie wybrany kolejny rektor, minister może powołać kolejnego „pierwszego" rektora (tak: A. Jakubowski [w:] A. Jakubowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2023, Legalis/el.).

Jak wskazano wyżej, poza powołaniem pierwszego rektora, minister przed wejściem w życie będącego przedmiotem kontroli przepisu miał możliwość zastosowania względem rektora środka nadzoru przewidzianego w art. 432 ust. 5 PSWN, zgodnie z którym jeżeli rektor rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa, minister może go odwołać, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa

Wyższego oraz właściwej konferencji, o której mowa w art. 329 ust. 1 pkt 2-4 PSWN. Opinie są przedstawiane w terminie 30 dni od dnia doręczenia wniosku o ich wydanie. W przypadku bezskutecznego upływu tego terminu, wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony. W przypadku odwołania rektora przez ministra, przepisy art. 24 ust. 7 i 8 PSWN stosuje się odpowiednio.

Ponadto, zgodnie z art. 432 ust. 1 PSWN, w przypadku stwierdzenia naruszenia przez rektora przepisów prawa, minister mógł wystąpić do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru rektora albo go powołał, z wnioskiem o odwołanie rektora. Odczytywany literalnie, przepis ten dawał możliwość podjęcia takich działań nadzorczych w sytuacji, gdy w okresie, na jaki został powołany pierwszy rektor, w strukturze uczelni istniało już kolegium elektorów. Przepis ten pozwalał także na złożenie wniosku do podmiotu, który powołał rektora – w praktyce przepis ten mógł mieć zastosowanie w odniesieniu do uczelni niepublicznej, ponieważ tylko w takiej sytuacji może istnieć podmiot (założyciel) powołujący, a nie wybierający rektora, do którego można było złożyć przedmiotowy wniosek.

Analizie – zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowo-administracyjnym – nie była poddawana możliwość zastosowania art. 432 ust. 1 PSWN w odniesieniu do sytuacji, gdy podmiotem powołującym rektora jest sam minister, a brak jeszcze kolegium elektorów, tj. czy w takiej sytuacji, dopuszczalna byłaby taka wykładnia art. 432 ust. 1 PSWN, która umożliwiałaby odwołanie rektora naruszającego przepisy prawa. Z jednej strony, dopuszczenie takiej możliwości oznaczałoby, że rektor mógłby być odwołany w sytuacji naruszania przepisów prawa w sposób łatwiejszy niż wtedy, gdy dopuszczałby się jego rażącego naruszenia (w tym przypadku minister był zobligowany do uzyskania opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji), z drugiej wykluczenie takiej możliwości wskazywałoby na niemożność zastosowania względem naruszającego prawo rektora, który będąc organem władzy

publicznej, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, środków nadzorczych.

Warto zaznaczyć, że problem kompetencji ministra w odniesieniu do pierwszego rektora nowoutworzonej uczelni wyższej był przedmiotem analizy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 4 lipca 2024 r. (sygn. akt VII SA/Wa 782/24). W sprawie tej sąd uznał, że w sytuacji braku w strukturze nowoutworzonej uczelni przewodniczącego kolegium elektorów, kompetencja do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu rektora uczelni publicznej, mimo nieistnienia ku temu wyraźnej podstawy prawnej, przysługuje właściwemu ministrowi. Sąd zaznaczył, że ustawodawca powinien był zdawać sobie sprawę z ryzyka wystąpienia – przed datą powołania pierwszego przewodniczącego kolegium elektorów – w odniesieniu do pierwszego rektora, sytuacji wygaśnięcia mandatu pierwszego rektora i w związku z tym zabezpieczyć sprawność funkcjonowania uczelni przez wskazanie w przepisie organu, który stwierdza wygaśnięcie mandatu pierwszego rektora. Niemniej w sytuacji braku takiego rozwiązania, sąd uznał za konieczne poszukanie takiego rezultatu wykładni przepisów o szkolnictwie wyższym, który zapewni sprawne funkcjonowanie uczelni publicznej, umożliwiając jej realizację praw i wolności konstytucyjnych. WSA podkreślił jednak, że w sytuacji istnienia przewodniczącego kolegium elektorów, minister nie ma podstaw do stwierdzania wygaśnięcia mandatu pierwszego rektora.

Po zastosowaniu przez ministra wskazanych wyżej środków nadzoru (art. 432 ust. 1 lub ust. 5 PSWN) i w konsekwencji skutecznym odwołaniu rektora, kompetencja do wyboru (bądź powołania) nowego rektora (także pierwszego rektora) przysługiwała, zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1 i 2 PSWN kolegium elektorów (w przypadku uczelni publicznej) lub założycielowi albo senatowi bądź innemu określonemu w statucie organowi uczelni, o którym mowa w art. 17 ust. 2 PSWN (w przypadku uczelni niepublicznej). Minister, w szczególności, nie dysponował możliwością powołania

nowego pierwszego rektora, gdy w uczelni istniały już struktury umożliwiające autonomiczne dokonanie takiego wyboru.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w świetle obowiązujących przepisów prawa, rektor uczelni wyższej, w tym też pierwszy rektor takiej uczelni, mógł i może zostać odwołany – zarówno w sytuacji naruszenia przez niego prawa, jak i wówczas, gdy z innych powodów jego działalność jest oceniana negatywnie, przez kolegium elektorów (art. 27 PSWN).

Wraz z wejściem w życie art. 432 ust. 5a PSWN sygnalizowane wyżej wątpliwości interpretacyjne straciły na aktualności. Obecnie pierwszy rektor uczelni publicznej może być odwołany przez ministra w przypadku rażącego bądź innego niż rażące naruszenia przepisów prawa, nawet jeśli w uczelni istnieje struktura pozwalająca na samodzielne podjęcie takiej decyzji. W konsekwencji przyjąć należy, że kompetencje nadzorcze ministra względem pierwszego rektora są obecnie szersze niż w odniesieniu do kolejnych rektorów. W sytuacji bowiem naruszania prawa przez rektora innego niż pierwszy rektor uczelni wyższej, minister może zwrócić się z wnioskiem o jego odwołanie do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru rektora, zaś w przypadku rażącego naruszenia przez niego prawa – może go odwołać, ale po wcześniejszym uzyskaniu opinii wskazanych w ustawie podmiotów.

Powyższa analiza wskazuje, że wprowadzenie możliwości odwołania pierwszego rektora naruszającego prawo, wobec braku organu uprawnionego do jego odwołania, było zasadne wobec sygnalizowanych wyżej wątpliwości interpretacyjnych co do możliwości zastosowania w takiej sytuacji art. 432 ust. 1 PSWN i odczytywane winno być jako służące jak najpełniejszemu poszanowaniu zasady legalizmu. Jednocześnie jednak, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis ten w zakresie, w jakim rozciąga tę kompetencję także na sytuacje, w których istnieją podmioty uprawnione do odwołania rektora, rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP. Tym niemniej, z uwagi na przedmiot kontroli, kwestia ta nie będzie poddawana dalszej analizie.

Względem uprzednio obowiązującego stanu prawnego zmianie uległy zasady powołania kolejnego pierwszego rektora uczelni publicznej, w sytuacji, gdy został on odwołany przez ministra w trybie nadzoru zgodnie z art. 432 ust. 5a PSWN z uwagi na naruszenie przepisów prawa. Obecnie, nawet w sytuacji istnienia kolegium elektorów, powołania rektora dokonuje ponownie właściwy minister. W ten sposób doszło do ograniczenia kompetencji kolegium elektorów na rzecz ministra. W ocenie Rzecznika wprowadzone rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

Pozostawienie przy ministrze kompetencji do powołania kolejnego rektora w sytuacji, gdy pierwszy rektor został odwołany w związku z naruszeniem przepisów prawa, a jednocześnie z uwagi na etap organizacji uczelni, brak jest faktycznych możliwości dokonania wyboru kolejnego rektora, jest uzasadnione. W przeciwnym razie doszłoby do paraliżu uczelni i niemożności dalszej organizacji i rozwoju. Jednakże w sytuacji, gdy w uczelni istnieją struktury pozwalające na przeprowadzenie wyborów, to – ze względu na autonomię uczelni – to właśnie one winny go dokonać.

Jak wskazano wyżej, jednym z podstawowych atrybutów chronionej konstytucyjnie autonomii szkół wyższych – w jej wymiarze instytucjonalnym – jest prawo do wybierania przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami m.in. organów wykonawczych, tj. w szczególności rektora uczelni wyższej. Pozostawienie tej kwestii autonomicznej decyzji uczelni związane jest z istotną rolą rektora z perspektywy rozwoju uczelni i zapewnienia warunków służących realizacji wolności nauki. Przepis art. 24 ust. 9 pkt 1 PSWN w odniesieniu do pierwszego rektora określa jego podstawowe zadania (zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do senatu), niemniej jego rola – tak jak wskazuje Wnioskodawca w niniejszej sprawie – nie ogranicza się jedynie do tych zadań organizacyjnych. Pierwszy rektor – jak każdy inny rektor uczelni – ma obowiązek wywiązania się z zadań, o których stanowi m.in. art. 23

ust. 1 i 2 PSWN. Oczywiście w praktyce, mając na uwadze kontekst powołania pierwszego rektora i jego krótszą kadencję, zakres rzeczywistej możliwości wykonywania tych zadań, może być ograniczony. Niemniej jednak kompetencje rektora, także pierwszego rektora, obejmują wszystkie kluczowe sfery działania uczelni wyższej, w tym w szczególności związane z organizacją nauczania, prowadzeniem polityki kadrowej w uczelni czy zapewnieniem w uczelni poszanowania wolności słowa, nauczania, badań naukowych, ogłaszania ich wyników, a także debaty akademickiej organizowanej przez członków wspólnoty uczelni z zachowaniem zasad pluralizmu światopoglądowego i przepisów porządkowych uczelni.

Zagwarantowanie przez ustawodawcę samej uczelni możliwości dokonywania wyboru rektora jest więc podstawową przesłanką poszanowania jej autonomii, a tym samym stworzeniem warunków do realizacji innych konstytucyjnych praw i wolności w jej ramach, w tym wynikających z art. 73 Konstytucji RP. Powyższe znajduje uzasadnienie także w zasadzie pomocniczości, która w kontekście powołania pierwszego rektora uczelni publicznej, powinna być rozumiana jako pozwalająca na ingerencję ministra w strukturę nowej uczelni przez powołanie pierwszego rektora, jedynie w sytuacji faktycznej niemożności dokonania tego przez samą uczelnię. W przeciwnym razie, tj. istnienia w uczelni publicznej kolegium elektorów, konsekwencje odwołania pierwszego rektora bez wątpienia mogą być ustalone w drodze autonomicznej działalności samej uczelni, bez konieczności zewnętrznej ingerencji w jej strukturę przez ministra.

Reasumując należy wskazać, że brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia kontrolowanego rozwiązania, w szczególności mając na uwadze określone w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zasady dokonywania wyborów rektora. W świetle przedstawionej analizy, przyjęte rozwiązanie godzi w konstytucyjną zasadę autonomii szkół wyższych, w szczególności w jej wymiar

instytucjonalny, stanowiąc przykład przekroczenia przez ustawodawcę granic dopuszczalnej konstytucyjnie swobody.

Należy przy tym jednocześnie zaznaczyć, że w odniesieniu do pierwszego rektora, kierującego uczelnią wyższą zdolną do samodzielnego wyłonienia jej organów, minister nie jest pozbawiony m.in. omówionych wyżej środków nadzorczych.

Wobec powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża stanowisko, że art. 432 ust. 5a PSWN w zakresie, w jakim umożliwia powołanie kolejnego „pierwszego" rektora publicznej uczelni wyższej przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, w przypadku gdy istnieją władze uczelni wyższej oraz organy właściwe do przeprowadzenia wyborów rektora, jest niezgodny z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

Marcin Wiącek
(-) podpis na oryginale