

54/4/A/2009

**WYROK**

z dnia 28 kwietnia 2009 r.

**Sygn. akt K 27/07\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Wojciech Hermeliński

Janusz Niemcewicz

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 26 marca i 28 kwietnia 2009 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

- 1) art. 58 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) z art. 59 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 i art. 73 Konstytucji;
- 3) art. 120 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 32 Konstytucji;
- 4) art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

**o r z e k a:**

**1. Art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z 2006 r. Nr 46, poz. 328, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 144, poz. 1043 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 80, poz. 542, Nr 120, poz. 818, Nr 176, poz. 1238 i 1240 i Nr 180, poz. 1280 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416) w zakresie, w jakim pomija prawo związków zawodowych działających w uczelni niepublicznej do opiniowania zmian w jej statucie, jest niezgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 73 Konstytucji.**

**3. Art. 120 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.**

**4. Art. 124 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 6 maja 2009 r. w Dz. U. Nr 68, poz. 584.

**5. Art. 129 ust. 1 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” we wniosku z 29 sierpnia 2006 r. wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 56 ust. 1, art. 58 oraz art. 274 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) z art. art. 59 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 119 ust. 1, art. 120 oraz art. 128 u.p.s.w. z art. 2, art. 32 i art. 73 Konstytucji,

3) art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu wniosku, postanowieniem z 8 marca 2007 r. (sygn. Tw 20/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 108) umorzył postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 274 u.p.s.w. z art. 59 ust. 2 Konstytucji; art. 119 ust. 1 oraz art. 128 u.p.s.w. z art. 2, art. 32 oraz art. 73 Konstytucji; art. 120 u.p.s.w. z art. 73 Konstytucji ze względu na cofnięcie przez wnioskodawcę części wniosku oraz odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 56 ust. 1 u.p.s.w. z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Tak ograniczony wniosek obejmuje zbadanie zgodności:

1) art. 58 u.p.s.w. z art. 59 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z art. 2, art. 32 i art. 73 Konstytucji,

3) art. 120 u.p.s.w. z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

4) art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając dopuszczalność rozstrzygnięcia merytorycznego rozpoznania wniosku, wnioskodawca, w piśmie z 29 sierpnia 2006 r., wskazał, że kwestionowane przepisy są objęte zakresem działania NSZZ „Solidarność”, co pozwala wnioskodawcy na ich zaskarżenie na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji. Wnioskodawca, uzasadniając to stanowisko, wskazał art. 1, art. 2, art. 4 i art. 21 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.) oraz § 5 ust. 1, § 6 pkt 1, 3 i 5 oraz § 7 pkt 1, 2 i 4 Statutu NSZZ „Solidarność”.

W uzasadnieniu zarzutu dotyczącego art. 58 u.p.s.w. wnioskodawca stwierdził, że – w odróżnieniu od art. 56 u.p.s.w. (regulującego proces uchwalania statutu szkoły publicznej) – przepis ten nie przewiduje udziału związków zawodowych w procesie uchwalania statutu szkoły wyższej niepublicznej. Jednocześnie wnioskodawca podkreślił, że nowa ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym – poszerzyła materię regulowaną

statutem uczelni i przekazała wszelkie kwestie nieregulowane w ustawie do regulacji statutowej (por. art. 17 u.p.s.w.). W obu rodzajach uczelni statuty w sposób istotny determinują zarówno warunki zawarcia oraz rozwiązania stosunku pracy nauczyciela akademickiego, jak i treść tego stosunku.

Według wnioskodawcy brak jakiegokolwiek instrumentu umożliwiającego dialog między partnerami społecznymi przy uchwalaniu statutu uczelni niepublicznej w oczywisty sposób narusza konstytucyjne prawo do rokowań związków zawodowych, w szczególności do zawarcia porozumień innych niż układy zbiorowe pracy.

Odnosząc się do postawionej we wniosku tezy o niezgodności art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca uściślił, że kwestionuje we wniosku zgodność art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z zasadami określoności przepisów prawa oraz wyłączności ustawy wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z zasadą określoności przepisu prawa, wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem TK wspomniana zasada oznacza, iż przepisy prawa muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny, jasny oraz muszą pozwalać na ustalenie ich znaczenia. Art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. zdaniem wnioskodawcy tych wymogów konstytucyjnych nie spełnia. W przepisie tym ustawodawca nie wskazał bowiem, który z dwóch wymienionych rodzajów stosunku pracy (mianowanie czy umowa o pracę) jest podstawową formą zatrudnienia nauczyciela akademickiego. Prawodawca nie przekazał również tej kwestii wprost do uregulowania w statucie uczelni, gdyż upoważnienie zawarte w ust. 2 i 3 art. 118 kwestionowanej ustawy nie obejmuje upoważnienia do określenia, jaki rodzaj stosunku pracy ma być zawarty na określonych stanowiskach. Ustawodawca dookreślił jedynie, że zatrudnienie nauczyciela akademickiego na podstawie mianowania może nastąpić jedynie w pełnym wymiarze czasu pracy i tylko wówczas, gdy uczelnia jest jego podstawowym miejscem zatrudnienia.

Wnioskodawca uznał, że o ile brak wskazania, jaki rodzaj stosunku pracy jest podstawowym stosunkiem pracy nauczycieli akademickich, może mieścić się w konstytucyjnych granicach zasady określoności przepisów prawa, o tyle brak wyraźnego wskazania w przepisie ustawy, kto i w jakim zakresie jest zobowiązany do określenia, na jakich stanowiskach zawiera się z nauczycielami akademickimi umowę o pracę, a na jakich stanowiskach nawiązuje się stosunek pracy na podstawie mianowania, narusza tę zasadę.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z zasadą wyłączności ustawy wnioskodawca przyjął stanowisko, że istotna materia statusu pracowniczego, jaką jest forma nawiązania stosunku pracy, może zostać uregulowana wyłącznie w akcie o randze ustawowej. Wnioskodawca podkreślił, że materia ta uregulowana jest na płaszczyźnie ustawowej, np. w ustawie z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 33, poz. 388, ze zm.), w ustawie z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr 75, poz. 469, ze zm.), w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, ze zm.) czy też w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937, ze zm.).

Argumentując na rzecz niezgodności art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, wnioskodawca uznał, że niesprawiedliwie zróżnicowanie, stanowiące w konsekwencji naruszenie zasady równości, sprowadza się do zatrudniania nauczycieli akademickich na uczelniach bądź na podstawie mianowania, bądź na podstawie umowy o pracę.

Zdaniem wnioskodawcy art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. narusza również art. 73 Konstytucji, który stanowi, że „każdemu zapewnia się wolność twórczości

artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”. Wnioskodawca przedstawił pogląd, że tylko uznanie stosunku pracy zawartego na podstawie mianowania za podstawową formę zatrudnienia nauczycieli akademickich będzie realizować prawo do korzystania z konstytucyjnych wolności, określonych w art. 73 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował także konstytucyjność art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. Jako wzorce kontroli podał on art. 65 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną tam zasadę wolności pracy, art. 20, art. 22 (i wynikającą z tych przepisów konstytucyjnych zasadę wolności gospodarczej) w związku z art. 2 (a dokładniej – rekonstruowanymi z tego przepisu zasadami ochrony interesów w toku oraz poprawnej legislacji) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasadą proporcjonalności limitacji konstytucyjnych praw i wolności). Zdaniem wnioskodawcy art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. przewidują zbyt daleko idące, nieproporcjonalne ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz wolności pracy, gdyż ograniczenia przewidziane w kwestionowanych przepisach są niecelowe, nieadekwatne i niekonieczne. Odnośnie do art. 265 u.p.s.w. wnioskodawca zauważył również, że przedmiotowy przepis odsyłał do przepisów nieobowiązujących w dniu, w którym art. 265 u.p.s.w. wszedł w życie, w związku z czym art. 265 u.p.s.w. narusza również zasadę prawidłowej legislacji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 kwietnia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 58 ust. 1 w związku z ust. 5 u.p.s.w. jest zgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 73 Konstytucji, art. 120 u.p.s.w. jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji, art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. są zgodne z art. 20, art. 22 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Prokurator Generalny zauważył, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK art. 59 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z podstawowym celem tego przepisu, którym jest umożliwienie tworzenia związków zawodowych, mających za zadanie efektywną ochronę praw pracowniczych. Art. 59 ust. 2 Konstytucji gwarantuje związkom zawodowym w stosunkach z pracodawcami dwa uprawnienia, po pierwsze – prawo do rokowań, a po drugie – prawo do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień. Zdaniem Prokuratora Generalnego z konstytucyjnego prawa związków zawodowych do rokowań nie wynika prawo do opiniowania aktów normatywnych (a do tego typu aktów należy zaliczyć statuty szkół wyższych). Prokurator Generalny uznał, że z orzecznictwa TK wynika, iż prawo opiniowania aktów normatywnych przez związki zawodowe ma charakter ustawowy, a nie konstytucyjny. W związku z tym nie może być uznawane za wzorzec kontroli dla art. 58 u.p.s.w.

Prokurator Generalny podkreślił jednocześnie, że art. 59 ust. 2 Konstytucji nie wyłącza prawa pracodawcy „do kierowania pracą pracowników” w ramach wyznaczonych przez obowiązujące ustawy, akty wykonawcze, układy zbiorowe pracy oraz porozumienia. Pracodawca w tzw. powszechnych stosunkach pracy ma swobodę wyboru pracownika, jak również prawo wyboru czy stosunek pracy zostanie nawiązany na czas określony, na czas nieokreślony czy też na czas wykonania określonej pracy. Jeśli natomiast chodzi o tzw. zatrudnienie reglamentowane, to Konstytucja wymaga ustawowej formy regulacji dostępu do tych zawodów i podstawowej materii stosunków zatrudnienia. Te kwestie w odniesieniu do nauczycieli akademickich uregulowane zostały w u.p.s.w.

Prokurator Generalny stwierdził, że nie można również podzielić zarzutów kierowanych pod adresem art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. Podkreślił, że wybór sposobu nawiązania stosunku pracy ustawa pozostawiła uczelniom, bo nie określa ona, na

jakich stanowiskach zatrudnia się nauczycieli akademickich na podstawie mianowania, a na jakich na podstawie umowy o pracę.

Prokurator Generalny zauważył, że choć rzeczywiście zarówno z art. 2, art. 65, jak i art. 24 Konstytucji wynika nakaz ustawowej regulacji stosunków pracy, to wspomniane wzorce konstytucyjne nie uprawniają poszczególnych grup zawodowych do nawiązywania stosunku pracy na podstawie mianowania. W odniesieniu do nauczycieli akademickich takiego prawa nie stanowi również art. 73 Konstytucji. Oceniając kwestionowane rozwiązanie, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy mieć na względzie nie tylko art. 2, ale i art. 70 ust. 5 Konstytucji, ustanawiający zasadę autonomii szkół wyższych.

Autonomiczna polityka kadrowa znajduje, zdaniem Prokuratora Generalnego, podstawę konstytucyjną w art. 70 ust. 5 Konstytucji, a służy pełniejszej realizacji art. 70 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. nie narusza żadnego ze wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

Powyższe argumenty uzasadniają, zdaniem Prokuratora Generalnego, pogląd, że zgodny z art. 2 Konstytucji jest również art. 120 u.p.s.w. Prokurator Generalny wskazał, iż stanowiska asystentów oraz adiunktów były tradycyjnie w polskich uczelniach stanowiskami rotacyjnymi, przygotowującymi do wykonywania samodzielnej pracy badawczej i dydaktycznej oraz umożliwiającymi ocenę predyspozycji do wykonywania takiej pracy. Prokurator Generalny podkreślił także, że organy szkół wyższych, wyznaczając maksymalne terminy zatrudnienia, o których mowa w art. 120 u.p.s.w., nie mogą działać dowolnie. Jednym z zadań uczelni jest bowiem kształcenie i promowanie kadr naukowych, tak więc okresy te powinny być określone w sposób zapewniający młodszemu kadrze naukowej odpowiednie warunki dla osiągnięcia wyższych stopni naukowych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia w art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 120 u.p.s.w. zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że obydwa zakwestionowane przepisy spełniają konstytucyjne wymogi dopuszczalności odstępstw od zasady równości.

Analizując zarzut naruszenia przez art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. oraz art. 120 u.p.s.w. art. 73 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że wskazany przepis Konstytucji nie może stanowić podstawy roszczenia o zagwarantowanie większej ochrony stabilności zatrudnienia w szkołach wyższych i w konsekwencji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla zakwestionowanych przepisów.

Prokurator Generalny stwierdził również, że nieuzasadnione są zarzuty wnioskodawcy dotyczące art. 124 pkt 4 i art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. Zdaniem Prokuratora Generalnego, sytuacja pracownicza nauczycieli akademickich musi zostać skonfrontowana z interesem osób pobierających naukę w szkole wyższej i interesem publicznym, wymagającym wysokiego poziomu kształcenia. Prokurator Generalny podkreślił, że ograniczenia możliwości dodatkowego zatrudnienia nauczycieli akademickich przewidywały również uprzednio obowiązujące regulacje, jednak u.p.s.w. zaostrzyła te ograniczenia w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy z 1990 r. oraz wprowadziła nowe, dotyczące podejmowania działalności gospodarczej w określonej ustawą sytuacji.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wnioskodawcy o nadmierności ograniczeń wprowadzonych na podstawie zakwestionowanych przepisów. Stwierdził on, że samo enumeratywne wyliczenie podmiotów, w których dodatkowe zatrudnienie nie jest limitowane (art. 129 ust. 7 u.p.s.w.), nie może stanowić uzasadnienia oceny, że wprowadzone ograniczenia są nieproporcjonalne. Analiza wskazanych we wniosku regulacji prowadzi zaś, zdaniem Prokuratora Generalnego, do wniosku, że wyłączenie

spod obowiązku uzyskania zgody zatrudnienia w tych instytucjach uzasadnione jest interesem publicznym.

W opinii Prokuratora Generalnego, nie jest trafny również zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 2 Konstytucji przez to, że u.p.s.w. pozostawia rektorowi swobodę ustalania przesłanek udzielania zgody (odmowy zgody) na dodatkowe zatrudnienie (działalność gospodarczą). Rektor jest bowiem przełożonym pracowników, studentów i doktorantów uczelni. Do jego zadań należy między innymi sprawowanie nadzoru nad działalnością dydaktyczną i badawczą uczelni.

Prokurator Generalny uznał, że, podobnie jak art. 129 ust. 1 u.p.s.w., zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli jest art. 124 pkt 4 u.p.s.w. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że wnioskodawca nie przedstawił odrębnej argumentacji przemawiającej za niekonstytucyjnością tego przepisu.

Odnosząc się do problemu konstytucyjności art. 129 ust. 6 u.p.s.w., Prokurator Generalny stwierdził, że również i w tym wypadku wnioskodawca nie przedstawił argumentów na poparcie stawianych we wniosku zarzutów, co uniemożliwia w konsekwencji szersze ustosunkowanie się do tego zarzutu.

Prokurator Generalny stwierdził, że argumenty, które przedstawił, uzasadniają także stanowisko o zgodności art. 265 u.p.s.w. z art. 20, art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 265 u.p.s.w. jako przepis przejściowy ustanawia roczny termin od dnia wejścia w życie ustawy, w którym nauczyciele akademicki, zatrudnieni w uczelni publicznej jako uczelni macierzystej, mogli kontynuować dotychczasową działalność zarobkową pod warunkiem zawiadomienia o tym rektora w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Art. 265 u.p.s.w. określił też skutek niewykonania takiego obowiązku czyli możliwość rozwiązania stosunku pracy.

Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z dyrektywą wykładni przepisów ustawy w zgodzie z Konstytucją należy przyjąć taką interpretację art. 265 u.p.s.w., która jest konstytucyjna, czyli uznać, że „dniem wejścia w życie ustawy” (dniem, w którym art. 265 u.p.s.w. zaczął obowiązywać) jest dzień wejścia w życie art. 129 u.p.s.w., jako dzień wejścia w życie konkretnej regulacji, gdyż cała ustawa nie ma jednolitej daty wejścia w życie. Na stosowanie w praktyce tej drugiej interpretacji wskazują, zdaniem Prokuratora Generalnego, pisma zamieszczone na stronach internetowych uczelni publicznych, wyjaśniające sytuację nauczycieli akademickich w okresie przejściowym, określonym w art. 265 u.p.s.w. Interpretacja taka umożliwiała, według Prokuratora Generalnego, dostosowanie się do nowej sytuacji nauczycielom akademickim w dłuższym okresie, również tym, którzy działalność gospodarczą rozpoczęli po 1 września 2005 r., oraz uzyskanie rozstrzygnięcia rektora na podstawie obowiązującego art. 129 u.p.s.w.

Prokurator Generalny zaznaczył również, że gdyby jednak założyć, iż w praktyce stosowane były obie wykładnie (co mogłoby uzasadniać naruszenie art. 2 Konstytucji), to uwzględnić należy fakt, że wyznaczony w art. 265 u.p.s.w. roczny termin dostosowawczy już upłynął. W tej sytuacji usunięcie z porządku prawnego art. 265 u.p.s.w. wywołać mogłoby stan niepewności, czy brak po 1 września 2006 r. zgody na kontynuowanie działalności zarobkowej rozpoczętej przed dniem wejścia w życie ustawy nie wywoła negatywnych skutków prawnych. Z tego też względu uzasadniony wydaje się pogląd, że wobec upływu terminu złożenia zawiadomień przez nauczycieli akademickich, jak też z uwagi na zgodność tej regulacji z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przepis ten może być również uznany za zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 30 maja 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 58 u.p.s.w. jest zgodny z art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 73 Konstytucji, art. 124 pkt 4 oraz art. 129 ust. 1 i 6 u.p.s.w. są

zgodne z art. 20, art. 22 i art. 65 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W zakresie badania art. 265 u.p.s.w. wniósł zaś o umorzenie postępowania z uwagi na derogację tego przepisu.

Uzasadniając swoje stanowisko Marszałek Sejmu wskazał, że zarzut dotyczący art. 58 ust. 2 u.p.s.w. uznać należy za całkowicie bezzasadny, gdyż ustalenie treści statutu nie może być rozumiane jako ograniczenie prawa związków zawodowych działających na uczelni do rokowań, zaś według orzecznictwa TK udział związków zawodowych w opiniowaniu statutów uczelni nie jest wartością konstytucyjną.

Odnosnie do zarzutów kierowanych wobec art. 118 ust. 1 u.p.s.w. Marszałek Sejmu stwierdził, że wspomniany przepis nie narusza art. 2 Konstytucji, gdyż zasady zatrudniania nauczycieli akademickich na podstawie umowy o pracę lub na podstawie mianowania są jasne i nie wymagają dodatkowej wykładni, a ustawodawca w przyjętym rozwiązaniu, respektując zasadę autonomii uczelni wyższych wyrażoną w art. 4 u.p.s.w., pozostawia uczelniom niezbędny margines swobody w sprawach związanych z nauką i nauczaniem. W opinii Marszałka Sejmu nieporozumieniem jest również zarzut niezgodności art. 118 ust. 1 u.p.s.w. z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zasada równości nie może bowiem oznaczać nakazu identyczności. Szereg cech pozaprawnych, decydujących o faktycznej sytuacji poszczególnych uczelni, sprawia, że zarówno sytuacja prawna uczelni, jak i osób w niej zatrudnionych, jest i może być zróżnicowana w zależności od rangi, wielkości i stabilności poszczególnych uczelni.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 118 ust. 1 u.p.s.w. z art. 73 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca nie uzasadnił, w jaki sposób forma zatrudnienia stanowi istotną przeszkodę w korzystaniu z wolności twórczości artystycznej, badań naukowych, ogłaszania ich wyników, a także korzystania z dóbr kultury.

W kwestii zarzutu niezgodności art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku nie uwzględnił celu wprowadzonych ograniczeń, którym jest konieczność zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu kształcenia oraz rozwoju nauki. Ograniczenie dodatkowego zatrudnienia nauczycieli akademickich jest dopuszczalne na mocy art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W rozpatrywanym wypadku ograniczenie wynikające z zaskarżonych przepisów zostało podyktowane przesłanką interesu publicznego, tzn. potrzebą tworzenia ustawowych warunków sprzyjających wzrostowi jakościowych wyników tego kształcenia. W związku z tym Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty wnioskodawcy dotyczące art. 124 pkt 4 i art. 129 ust. 1 i 6 u.p.s.w. są bezzasadne.

Natomiast ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 265 u.p.s.w. Marszałek Sejmu uznał, że przepis ten przestał obowiązywać (uległ derogacji) z uwagi na wyczerpanie określonych w nim terminów. Jednocześnie ponieważ wnioskodawca nie wskazał, czy i jakie skutki prawne przepis ten wywołuje w teraźniejszości, to zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK zarzut ten podlega oddaleniu, gdyż kontrola konstytucyjna nie może dotyczyć jedynie normy prawnej obowiązującej w chwili wyrokowania.

## II

W dniu 26 marca 2009 r. na rozprawie stawili się: przedstawiciel wnioskodawcy, przedstawiciel Marszałka Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego. Z powodu wadliwego umocowania przedstawiciela wnioskodawcy Trybunał postanowił rozprawę odroczyć i wyznaczył termin kolejnej rozprawy na dzień 28 kwietnia 2009 r. Trybunał

zobowiązał również przedstawiciela wnioskodawcy do przedstawienia w ciągu 7 dni aktualnego wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego wskazującego na podmiot uprawniony do wyznaczenia pełnomocnika oraz pełnomocnictwa podpisanego przez kompetentną osobę. W dniu 31 marca 2009 r. przedstawiciel wnioskodawcy przedstawił wyciąg z krajowego rejestru oraz pełnomocnictwo podpisane przez sekretarza generalnego uwierzytelniające uchwałę właściwego organu statutowego statuującego pełnomocnika.

W dniu 28 kwietnia 2009 r. na rozprawie stawili się ponownie wszyscy uczestnicy postępowania. W imieniu zaproszonego do udziału w rozprawie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego stawiał się radca prawny Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Kwestia legitymacji czynnej wnioskodawcy.

1.1. Kwestią wstępną, która wymaga rozstrzygnięcia, jest posiadanie przez wnioskodawcę legitymacji czynnej do wystąpienia z wnioskiem w sprawie kontroli kwestionowanych przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: u.p.s.w.).

Ogólnokrajowe organy związków zawodowych są uprawnione, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, do inicjowania kontroli abstrakcyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zakres tego uprawnienia jest jednak węższy niż w wypadku podmiotów legitymowanych generalnie, wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Ogólnokrajowe organy związków zawodowych, podobnie jak inne podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji posiadają bowiem tzw. legitymację funkcjonalną do wnoszenia wniosków do TK. Oznacza to, że zgodnie z art. 191 ust. 2 mogą one inicjować postępowanie kontrolne jedynie wtedy, gdy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Z utrwalonej linii orzeczniczej TK wynika nakaz ścisłej interpretacji zarówno art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (aspekt podmiotowy legitymacji czynnej), jak i art. 191 ust. 2 Konstytucji (aspekt przedmiotowy legitymacji czynnej; por. postanowienie z 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76, pkt 1).

1.2. W odniesieniu do aspektu podmiotowego legitymacji czynnej związków zawodowych, Trybunał podkreśla, że stosownie do art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, uprawnione do wszczynania kontroli konstytucyjnej są „ogólnokrajowe organy związku zawodowego”. W wypadku NSZZ „Solidarność” organem właściwym do występowania z wnioskiem do Trybunału jest Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, która, jako organ kolegialny, podejmuje i wyraża swą wolę w formie uchwał. Dlatego też uchwała w kwestii wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku związku zawodowego (por. postanowienie w sprawie o sygn. K 23/02).

Trybunał stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie niewątpliwie oba te warunki, składające się na aspekt podmiotowy legitymacji czynnej związków zawodowych, zostały spełnione (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” podjęła 17 maja 2006 r. uchwałę nr 23/06, wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych w uchwale przepisów u.p.s.w.).



1.3. Z kolei zakres przedmiotowy legitymacji czynnej związku zawodowego określony został w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że przepis kwestionowany przez krajowy organ związku zawodowego musi być bezpośrednio związany z zakresem działania danego związku zawodowego, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustawy, a także przez statut tego związku zawodowego (por. postanowienie z 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264).

1.3.1. Treść art. 191 ust. 2 Konstytucji dopełnia art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o TK na organie lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, ciąży obowiązek powołania przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Trybunał Konstytucyjny już w postanowieniu z 18 listopada 1998 r., sygn. K. 20/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 5, pkt 2) stwierdził, że podstawowymi przepisami prawa, o których mowa w art. 32 ust. 2 ustawy o TK, są przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234, ze zm.; dalej: u.z.z. lub ustawa o związkach zawodowych). Trybunał orzekł, że najważniejszymi postanowieniami u.z.z., regulującymi zakres działania każdego związku zawodowego, są: art. 1, art. 4 ust. 1, art. 6, art. 7, art. 8, art. 19-23 oraz art. 26-29 u.z.z. (*tamże*).

1.3.2. Trybunał, rozważając w niniejszej sprawie kwestię przedmiotowego aspektu legitymacji czynnej wnioskodawcy, musi wziąć pod uwagę: 1) charakter zakwestionowanych przepisów u.p.s.w. oraz 2) przepisy prawa (przede wszystkim u.z.z.) oraz przepisy Statutu NSZZ „Solidarność” regulujące zakres działania tego związku zawodowego. Dopiero po porównaniu obu grup przepisów (zakwestionowanych we wniosku oraz przywołanych we wniosku na dowód, że przepisy zakwestionowane dotyczą zakresu działania wnioskodawcy) Trybunał może stwierdzić, czy wnioskodawca posiada legitymację czynną do wniesienia wniosku w rozpatrywanej sprawie.

1.3.3. Wnioskodawca zaskarżył następujące przepisy u.p.s.w.: art. 58 ust. 1, art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 120, art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w. Art. 58 ust. 1 reguluje sposób nadania/uchwalenia statutu uczelni niepublicznej. Inne zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy normują kwestie związane ze statusem pracowniczym osób zatrudnionych w uczelniach na stanowiskach pracowników dydaktycznych, naukowo-dydaktycznych albo naukowych.

Wnioskodawca, spełniając wymóg wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy o TK, wskazał następujące przepisy prawa i statutu związku zawodowego NSZZ „Solidarność”, art. 1, art. 2, art. 4 i art. 21 ustawy o związkach zawodowych oraz § 5 ust. 1, § 6 pkt 1, 3 i 5 oraz § 7 pkt 1, 2 i 4 Statutu NSZZ „Solidarność”, uchwalonego na XVII Krajowym Zjeździe Delegatów w Spale 28-29 maja 2004 r., zarejestrowanego 27 lipca 2004 r. (dalej: statut NSZZ „Solidarność”).

1.3.4. Art. 1, art. 4 oraz art. 21 u.z.z. zostały wymienione w przywołanym już wyżej postanowieniu TK z 18 listopada 1998 r. (sygn. K 20/98) jako przepisy prawa regulujące zakres działania każdego związku zawodowego, a stanowisko to TK podtrzymuje w niniejszym orzeczeniu TK (art. 1 ustawy o związkach zawodowych statuuje, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych; art. 4 ustawy o związkach zawodowych wskazuje, że związki zawodowe reprezentują

pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 ustawy o związkach zawodowych, a także bronią ich godności, praw, interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych; art. 21 ustawy o związkach zawodowych, powtarzając treść art. 59 ust. 2 Konstytucji, stwierdza, że związkom zawodowym przysługuje prawo prowadzenia rokowań i zawierania porozumień).

Jednocześnie Trybunał stwierdza, że art. 2 u.z.z., zgodnie z którym prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, nie jest przepisem dotyczącym bezpośrednio zakresu działania związku zawodowego, dlatego też jego przywołanie w rozpatrywanym wniosku nie ma uzasadnienia.

1.3.5. W odniesieniu do przepisów statutu NSZZ „Solidarność”, przywołanych we wniosku, TK stwierdza, że zakres działania wnioskodawcy regulują § 6 pkt 1, 3 i 5 oraz § 7 pkt 1, 2 i 4 (§ 6 statutu NSZZ „Solidarność” stanowi, że „celem Związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków Związku, a w szczególności: 1) zabezpieczanie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, (...) 3) dążenie do zapewniania pracownikom warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych, (...) 5) podejmowanie działań w duchu dialogu społecznego, zmierzających do zharmonizowania interesów pracodawcy z interesami pracowników”; § 7 statutu NSZZ „Solidarność” stanowi, że „Związek realizuje swoje cele między innymi poprzez: 1) reprezentowanie swoich członków wobec pracodawców, władz i organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji i instytucji społecznych, 2) zawieranie i wypowiedzanie układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień z pracodawcami, (...) 4) udzielanie pomocy prawnej i podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących zakresu działania Związku”).

Natomiast przywołanie § 5 ust. 1 statutu NSZZ „Solidarność”, podobnie jak art. 2 u.z.z. jest bezprzedmiotowe, gdyż przepis ten określa jedynie, kto może zostać członkiem Związku Zawodowego NSZZ „Solidarność”.

1.3.6. Konkludując, na podstawie wskazanych we wniosku przepisów u.z.z. oraz statutu NSZZ „Solidarność” Trybunał stwierdza, że wnioskodawca ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem do TK w zakresie, w jakim wnosi on o dokonanie kontroli art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 120, art. 124 pkt 4, art. 129 ust. 1 i 6 oraz art. 265 u.p.s.w., gdyż przepisy te regulują status pracowniczy osób zatrudnionych w szkołach wyższych, a zgodnie z przywołanymi przepisami u.z.z. oraz statutu NSZZ „Solidarność” ochrona praw i interesów pracowników leży w zakresie działalności wnioskodawcy. Jest to zgodne z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału, w której stwierdzał, że istotą działania każdego związku zawodowego jest właśnie reprezentacja praw i interesów zawodowych i socjalnych bezpośrednio związanych z pracowniczym statusem ich członków. Dlatego ogólnokrajowe organy związków zawodowych mają prawo kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski dotyczące spraw objętych tak rozumianym zakresem ich działania (zob. postanowienia TK z: 3 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 66; 18 listopada 1998 r., sygn. K. 20/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. U. 1/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 149; wyroki z: 26 listopada 1997 r., sygn. U. 6/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 66; 22 grudnia 1997 r., sygn. K. 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72; 17 marca 1998 r., sygn. U. 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11; 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34; 3 czerwca 1998 r., sygn. K. 34/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 49; 17 listopada 1998 r., sygn. K. 42/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 113; 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 5 października 1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU nr

6/1999, poz. 118; 7 grudnia 1999 r., sygn. K. 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 160; 24 października 2000 r., sygn. K. 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255; 19 marca 2001 r., sygn. K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 22 maja 2001 r., sygn. K. 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86).

1.3.7. Pewne wątpliwości może natomiast, we wstępnej ocenie, budzić kwestia legitymacji czynnej wnioskodawcy do kwestionowania art. 58 ust. 1 u.p.s.w. Przepis ten, regulując procedurę nadawania/uchwalania statutu uczelni niepublicznej, nie dotyczy bowiem bezpośrednio ochrony praw i interesów pracowniczych. Jednakże wnioskodawca zakwestionował wspomniany przepis w określonym kontekście, a mianowicie wskazał pominięcie w nim prawa związku zawodowego do opiniowania zmian w nadanym/uchwalonym statucie uczelni niepublicznej. Zgodnie z art. 21 u.z.z. każdy związek zawodowy ma prawo do prowadzenia rokowań i zawierania porozumień, zaś § 6 pkt 5 statutu NSZZ „Solidarność” stanowi, iż do zakresu działania wnioskodawcy należy m.in.: „podejmowanie działań w duchu dialogu społecznego, zmierzających do zharmonizowania interesów pracodawcy z interesami pracowników”. Dodatkowo § 7 pkt 1 i 2 statutu NSZZ „Solidarność” stanowi, że do zakresu działania wnioskodawcy należy również: „reprezentowanie swoich członków wobec pracodawców, władz i organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji i instytucji społecznych” (pkt 1) oraz „zawieranie i wypowiedanie układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień z pracodawcami” (pkt 2).

Wskazane powyżej przepisy u.z.z. oraz statutu NSZZ „Solidarność” dowodzą, że szeroko rozumiane prawo do rokowań mieści się w ramach statutowej działalności związków zawodowych, w tym NSZZ „Solidarność”. Dopiero bowiem poszanowanie tego prawa pozwala na wypełnianie podstawowego zadania każdej organizacji związkowej. Tym zadaniem jest ochrona przez związek zawodowy interesów jego członków, w tym ich praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

1.3.8. Konkludując, Trybunał stwierdza, że wnioskodawca ma również legitymację czynną w zakresie, w jakim kwestionuje art. 58 ust. 1 u.p.s.w.

## 2. Kwestia zgodności art. 58 ust. 1 u.p.s.w. z art. 59 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Art. 58 u.p.s.w. stanowi: „Statut uczelni niepublicznej nadaje jej założyciel albo uchwała organ kolegialny uczelni wskazany w statucie, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 1” (ust. 1);

„Statut uczelni niepublicznej określa sposób przejęcia funkcji założyciela w razie jego śmierci, jeżeli jest osobą fizyczną, albo likwidacji, jeżeli jest osobą prawną, oraz zasady i tryb likwidacji uczelni, z uwzględnieniem zobowiązań założyciela uczelni w przypadku jej likwidacji. Przejęcie funkcji założyciela wymaga zgody ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego wyrażonej w formie decyzji administracyjnej” (ust. 2);

„Statut uczelni niepublicznej wchodzi w życie z dniem wydania przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego decyzji zatwierdzającej ten statut, chyba że w statucie został określony termin późniejszy, z zastrzeżeniem ust. 4” (ust. 3);

„Statut uczelni niepublicznej, która posiada co najmniej cztery uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora, a w przypadku uczelni artystycznej dwa takie uprawnienia, wchodzi w życie z dniem określonym w uchwale senatu albo w decyzji założyciela” (ust. 4);

„Do statutu uczelni niepublicznej stosuje się odpowiednio przepisy art. 56 ust. 3-5” (ust. 5).

2.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 58 ust. 1 u.p.s.w. narusza wyrażone w art. 59 ust. 2 Konstytucji prawo związków zawodowych do prowadzenia rokowań, ponieważ nie przewiduje udziału związków zawodowych w procesie nadawania statutu uczelni niepublicznej.

2.3. Według art. 59 ust. 2 Konstytucji związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz zawierania układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień.

2.3.1. Dokonując analizy konstytucyjności kwestionowanego przepisu Trybunał zauważa, że prawo opiniowania projektów aktów prawnych nie zostało wyrażone wprost w Konstytucji. Przysługuje ono związkom zawodowym na mocy ustawy.

2.3.2. Mając jednocześnie na względzie konstytucyjną gwarancję wolności tworzenia i działania związków zawodowych, wyrażoną w art. 12 Konstytucji, oraz konstytucyjną zasadę dialogu społecznego, wynikającą z preambuły Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że użyte w art. 59 ust. 2 Konstytucji sformułowanie „prawo do rokowań” powinno być interpretowane szeroko. Konstytucyjne prawo do rokowań stanowi bowiem konkretyzację zasady dialogu społecznego oraz zasady subsydiarności (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 59 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki red., t. IV, Warszawa 2005, s. 35). Konstytucyjne prawo do rokowań wyrażone w art. 59 ust. 2 obejmuje nie tylko rozwiązywanie sporów zbiorowych i zawieranie układów zbiorowych pracy, lecz dotyczy również zawierania „innych porozumień”. Wynika z tego, że spory zbiorowe nie mogą być postrzegane jako jedyny dopuszczalny przedmiot rokowań (por. W. Sokolewicz, *tamże*, s. 34).

Przyjęcie hipotezy szerokiego rozumienia prawa do rokowań oraz potrzeby interpretowania tego prawa w kontekście innych, ogólniejszych założeń Konstytucji (zasady dialogu społecznego, wyrażonej w preambule, oraz art. 12 Konstytucji), determinuje wniosek, że termin „inne porozumienia” odnosi się do wszystkich porozumień określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Nie muszą to być jednak tylko porozumienia zawierane przez związki zawodowe pracowników oraz pracodawców i ich organizacje. Warunkiem jest natomiast, by pochodziły one od partnerów społecznych. Porozumieniem zawierającym przez partnerów społecznych jest nie tylko taki akt prawny, który jest ich aktem wspólnym, lecz i taki, który jest ustalany i przyjmowany „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „po uzyskaniu zgody”, a nawet „po zasięgnięciu opinii” drugiego partnera społecznego (por. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 12, s. 8). „Prawo do rokowań” w tym rozumieniu oznacza prawo do wyrażania opinii związków zawodowych we wszystkich sprawach dotyczących praw i obowiązków pracowników. Nie ogranicza się ono zatem wyłącznie do prawa do wyrażenia swojego stanowiska w toku rozwiązywania sporów zbiorowych i zawierania układów zbiorowych pracy.

Przez rokowania w celu zawarcia „innych porozumień”, o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć m.in. zgłaszane przez związki zawodowe uwagi i opinie do projektów statutów jako aktów prawnych normujących funkcjonowanie takich jednostek organizacyjnych, jak uczelnie publiczne i niepubliczne, w zakresie określonym ustawą.

2.4. Obowiązująca ustawa – u.p.s.w. – poszerza zakres spraw regulowanych w statutach uczelni wyższych. Zakres ten obejmuje również szereg kwestii odnoszących się do sytuacji prawnej osób zatrudnionych w szkołach wyższych, w tym przede wszystkim

nauczycieli akademickich. Statuty obu typów uczelni mogą np. określać dodatkowe wymagania i kwalifikacje zawodowe osób zatrudnianych na stanowiskach naukowo-dydaktycznych, naukowych oraz dydaktycznych (art. 116 u.p.s.w.), czy też przewidywać zatrudnianie pracowników dydaktycznych na stanowisku docenta (art. 110 ust. 4 u.p.s.w.). Statut uczelni reguluje także wymagania kwalifikacyjne, jakie musi spełniać kandydat na prorektora (art. 75 u.p.s.w.), kompetencje kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (art. 70 ust. 1 u.p.s.w.), tryb postępowania poprzedzającego zatrudnienie pracownika po raz pierwszy na podstawie mianowania (art. 121 ust. 3 u.p.s.w.), okresy zatrudnienia na stanowisku asystenta i adiunkta dla osób nieposiadających odpowiednio tytułu naukowego – doktora i doktora habilitowanego (art. 120 u.p.s.w.), a także zasady i tryb przeprowadzania konkursu (art. 121 ust. 3 u.p.s.w.) i kryteria oceny nauczycieli akademickich oraz tryb dokonywania tej oceny (art. 132 ust. 2 u.p.s.w.).

2.5. W kontekście kontroli art. 58 ust. 1 u.p.s.w. należy podkreślić, że statut uczelni niepublicznej może regulować więcej kwestii decydujących o treści stosunku pracy, niż statut uczelni publicznej. Statut uczelni niepublicznej może bowiem ponadto określać inny tryb mianowania osoby pełniącej funkcję rektora na stanowisko profesora niż przewidziany dla mianowania rektora uczelni publicznej (art. 121 ust. 5 w związku z art. 121 ust. 4 u.p.s.w.), inny wymiar *pensum* dydaktycznego oraz czasu pracy niektórych pracowników uczelni (art. 130 ust. 8 u.p.s.w.).

2.6. Szerokie rozumienie prawa do rokowań zgodne jest też z linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawach dotyczących wolności stowarzyszania się, w tym wolności związków zawodowych (art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja, którego ust. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów”).

2.6.1. Przepis ten był podstawą licznych orzeczeń ETPC, który stopniowo poszerzał sposób rozumienia prawa związków zawodowych do rokowań zbiorowych jako jednego z kluczowych elementów wolności stowarzyszania się pracowników w celu ochrony ich praw. Rozwój swojego orzecznictwa w tej materii przystawił ostatnio ETPC w wyroku Wielkiej Izby z 12 listopada 2008 r. (sprawa *Demir i Baykara przeciwko Turcji*, skarga nr 34503/97, § 140-146). ETPC wskazał, że ewolucję jego orzecznictwa w kwestii wysłowionej w art. 11 Konwencji wolności stowarzyszania się w odniesieniu do związków zawodowych „wyznaczają dwie wiodące zasady: po pierwsze Trybunał bierze pod uwagę ogół środków uwzględnionych przez dane państwo, w granicach jego swobody decyzji, w celu ochrony wolności związkowej oraz po drugie, że Trybunał nie akceptuje ograniczeń, które dotyczą istotnych elementów wolności związkowej, bez których wolność ta byłaby wyzuta z treści” (*tamże*, § 144). ETPC potwierdził tezę zawartą w wyroku z 2 lipca 2002 r., że związek zawodowy musi w ten czy inny sposób mieć możliwość przedstawienia pracodawcy interesu swoich członków (sprawa *Wilson, National Union of Journalists i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 30668/96, 30671/96 oraz 30678/96, § 41). W powołanym wyżej wyroku z 12 listopada 2008 r. Wielka Izba ETPC stwierdziła w konkluzji, że rokowania zbiorowe do których mają prawo związki zawodowe, stanowią w świetle prawa międzynarodowego oraz prawa państw-stron Konwencji „istotny środek promowania i ochrony interesów ich członków” (§ 154 oraz § 157).

2.7. Prawo do rokowań zbiorowych oraz do zapewnienia ich skutecznego wykonywania chroni również Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), w której w art. 6 stanowi się, że „Układające się Strony zobowiązują się: 1) popierać wspólne konsultacje pomiędzy pracownikami i pracodawcami (...)”.

2.8. Konkludując, Trybunał uznaje, że zarzut wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 58 ust. 1 u.p.s.w. z art. 59 ust. 2 Konstytucji jest częściowo zasadny. Trybunał stwierdza, że niekonstytucyjność art. 58 ust. 1 u.p.s.w. wynika z braku uregulowania w tym przepisie prawa związków zawodowych uczelni niepublicznej do opiniowania zmian wprowadzanych do statutu takiej uczelni. Trybunał podkreśla przy tym, że stan niekonstytucyjności może zostać zniesiony już przez zapewnienie w u.p.s.w. kompetencji opiniodawczych związkom zawodowym, istniejącym w uczelniach niepublicznych.

### 3. Kwestia zgodności art. 118 ust. 1 u.p.s.w. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Art. 118 ust. 1 u.p.s.w. stanowi, że „Nawiązanie stosunku pracy z nauczycielem akademickim następuje na podstawie mianowania albo umowy o pracę. Na podstawie mianowania zatrudnia się nauczyciela akademickiego tylko w pełnym wymiarze czasu pracy”. Treść art. 118 ust. 1 uzupełniona jest przez postanowienia art. 119 ust. 1 u.p.s.w. Zgodnie bowiem z art. 119 ust. 1 u.p.s.w. „Akt mianowania oraz umowa o pracę zawierane z nauczycielem akademickim określają strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności: 1) rodzaj pracy; 2) miejsce wykonywania pracy; 3) informację, czy uczelnia jest podstawowym miejscem pracy w rozumieniu ustawy; 4) wynagrodzenia za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia; 5) wymiar czasu pracy; 6) termin rozpoczęcia pracy”.

3.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 118 ust. 1 u.p.s.w. narusza art. 2 Konstytucji, a dokładniej wynikające z klauzuli państwa prawnego zasady określoności prawa oraz wyłączności ustawy, ponieważ nie wskazuje, który rodzaj stosunku pracy, tzn. mianowanie czy umowa o pracę, jest podstawową formą zatrudnienia nauczycieli akademickich. Przepis ten nie określa również, na których stanowiskach zatrudnia się nauczycieli akademickich na podstawie umowy o pracę, a na których na podstawie mianowania. Wnioskodawca wyraża również pogląd, że kwestionowany przepis narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji, gdyż różnicuje status pracowniczy nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach. Pozostawienie uczelni wyboru rodzaju stosunku pracy, na podstawie którego zatrudniany jest nauczyciel akademicki, nie znajduje według wnioskodawcy racjonalnego uzasadnienia.

3.3. Trybunał zauważa, że analizując problem zgodności art. 118 ust. 1 u.p.s.w. z obydwojema wskazanymi wyżej wzorcami kontroli należy mieć na względzie konstytucyjne prawo każdej szkoły wyższej do autonomii, gwarantowane w art. 70 ust. 5 Konstytucji. Z art. 70 ust. 5 wynika, że prawo szkoły wyższej do autonomii nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca zwykły może określać sposoby korzystania przez uczelnie z tej autonomii. Trybunał w swoim orzecznictwie pojmuje prawo uczelni wyższych do autonomii jako „konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego” (wyrok z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258, pkt 1). Oznacza to, że 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. Ponadto prawo szkoły wyższej do autonomii jest zdaniem Trybunału 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). Nie ulega wątpliwości, że pozycja określonej szkoły wyższej (ustalana na podstawie miejsca uczelni w rankingach krajowych a zwłaszcza międzynarodowych, sondażach, oceny szkoły przez Państwową Komisję Akredytacyjną, a przede wszystkim przez wybory dokonywane przez najlepszych absolwentów szkół średnich) powinna mieć wpływ na zakres autonomii uczelni niezależnie od tego, czy jest to publiczna, czy też niepubliczna uczelnia wyższa. Tak pojmowane prawo szkoły wyższej do autonomii może prowadzić zarówno do wzmocnienia pozycji związków zawodowych w takiej szkole, jak i do jej osłabienia. Jeżeli jednak władze uczelniane zdecydują się w ramach przysługującej szkole wyższej autonomii osłabić wpływ związków zawodowych na swoje decyzje, to zawsze granicą dla konstytucyjności i legalności takiej polityki będą prawa związków zawodowych gwarantowane im w Konstytucji (art. 59).

3.4. Urzeczywistnianie prawa do nauki wymaga zagwarantowania każdej osobie studiującej w szkole wyższej wysokiego standardu akademickiego – z zapewnieniem służącej temu celowi konkurencyjności uczelni na rynku usług edukacyjnych, a w warunkach państwa członkowskiego Unii Europejskiej – konkurencyjności w ramach sieci szkół wyższych wszystkich państw członkowskich. Kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja jest ustawowym instrumentem służącym realizacji takiego standardu. W ramach autonomicznej polityki kadrowej organy uczelni wyższej mogą samodzielnie określać zasady i kryteria nawiązywania stosunków pracy na podstawie mianowania lub na podstawie umowy o pracę (art. 118 ust. 3 i art. 121 ust. 3 u.p.s.w.). Z argumentów przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że postrzega on stosunek pracy na podstawie mianowania jako „lepszy” i korzystniejszy dla pracownika od stosunku zawartego na podstawie umowy o pracę.

3.5. Stosunek pracy na podstawie mianowania wnioskodawca uznaje również za bardziej stabilny. Jednak z drugiej strony należy zauważyć, że mianowanie tradycyjnie określane jest w doktrynie prawa pracy jako konstrukcja powodująca mocniejsze związanie pracownika z instytucją, w której pracuje (por. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 81). To mocniejsze związanie pracownika mianowanego powoduje zwykle większe wewnątrzuczelniane ograniczenia, dotyczące np. podejmowania przez niego dodatkowego zatrudnienia. W związku z tym stosunki pracy oparte na konstrukcji mianowania oraz umowy o pracę traktować należy jako równorzędne, choć odmienne. Ponadto, samodzielne tworzenie zasad i kryteriów dotyczących nawiązywania stosunków pracy z nauczycielami akademickimi na podstawie mianowania (art. 118 ust. 3, art. 121 ust. 3 u.p.s.w.) pozwala, przede wszystkim najlepszym uczelniom, na swobodne decydowanie o „zatrzymywaniu” najlepszej, najbardziej wykwalifikowanej kadry naukowo-dydaktycznej. Taka samodzielna polityka kadrowa, oparta na zasadzie konkurencji, jest warunkiem wysokiego poziomu zarówno nauczania, jak i badań naukowych. Rzeczony unormowanie nie jest sprzeczne z zasadą równości, gdyż osoby

zatrudniane na podstawie mianowania, zgodnie z celem działalności szkół wyższych, mają stanowić najwyżej wykwalifikowany personel akademicki. Ci pracownicy, poprzez instytucję mianowania, pozostają z daną uczelnią wyższą w szczególnym stosunku prawnym, charakteryzującym się dużym stopniem stabilności zatrudnienia, ale i mocniejszym związaniem z macierzystą uczelnią, wynikającym z nałożenia na takich pracowników dodatkowych obowiązków.

3.6. Konkludując, pozostawienie do regulacji na poziomie statutu uczelni tego, czy stosunki pracy nauczycieli nawiązywane są na podstawie mianowania, czy też umowy o pracę jest konstytucyjnie dozwolone na gruncie prawa szkoły wyższej do autonomii. Tym samym kwestionowana regulacja nie narusza ani wynikających z art. 2 Konstytucji zasad określoności przepisów prawa oraz wyłączności ustawy, ani wysłowionej w art. 32 Konstytucji zasady równości.

4. Kwestia zgodności art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z art. 73 Konstytucji.

4.1. Wnioskodawca zakwestionował również zgodność art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w. z art. 73 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”.

4.2. Jakkolwiek ustrojodawca szeroko określił krąg podmiotów korzystających z tej wolności, stanowiąc, że korzysta z niej „każdy”, to nie ulega wątpliwości, że wolność twórczości artystycznej, wolność badań naukowych, wolność ogłaszania wyników badań naukowych oraz wolność nauczania są szczególnie istotne dla m.in. pracowników naukowych/nauczycieli akademickich. Korzystanie z tych wolności wiąże się ze szczególną odpowiedzialnością nauczycieli akademickich oraz szkół wyższych, w których oni pracują. Jest to odpowiedzialność za świadczenie dydaktyki oraz uzyskiwanie wyników badań naukowych na możliwie najwyższym poziomie.

4.3. W tym zakresie wolność badań naukowych nauczycieli akademickich wiąże się z prawem studentów do nauki, wyrażonym w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Uczelnie mają więc konstytucyjnie zapewnioną swobodę decydowania o tym, w jaki sposób będą dążyć do realizacji wyznaczonych im w u.p.s.w. celów, czy szerzej – misji „produkcji” wiedzy naukowej na możliwie najwyższym poziomie w warunkach konkurencyjności oraz oferowania edukacji akademickiej na możliwie najwyższym poziomie.

4.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarówno wolność nauczania, jak i wolność prowadzenia badań naukowych, związane – odpowiednio – z dydaktycznym oraz naukowym aspektem działalności szkół wyższych, nie mogą jednak stanowić podstawy roszczenia nauczycieli akademickich lub kandydatów na takich nauczycieli o mianowanie w tych szkołach. Wolność nauczania oraz wolność prowadzenia badań naukowych mogą być bowiem realizowane również poza środowiskiem akademickim, bez pozostawiania w stosunku pracy z jakąkolwiek uczelnią. Art. 73 Konstytucji nie może być również podstawą roszczenia o zagwarantowanie większej stabilności zatrudnienia w uczelniach.

4.5. W świetle powyższych argumentów należy uznać, że art. 73 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności art. 118 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.s.w.



## 5. Kwestia zgodności art. 120 u.p.s.w. z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

5.1. Art. 120 u.p.s.w. stanowi, że „okres zatrudnienia na stanowisku asystenta osoby nieposiadającej stopnia naukowego doktora oraz okres zatrudnienia na stanowisku adiunkta osoby nieposiadającej stopnia naukowego doktora habilitowanego, a także warunki skracania i przedłużania oraz zawieszania tych okresów określa statut”.

5.2. Wnioskodawca zarzuca art. 120 u.p.s.w. naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady wyłączności ustawy oraz wyrażonej w art. 32 zasady równości. Zdaniem wnioskodawcy jest niedopuszczalne, z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, by ustawodawca odsyłał kwestię minimalnego lub maksymalnego okresu zatrudnienia osób, o których mowa w art. 120 u.p.s.w do regulacji na poziomie statutów uczelni.

5.3. Zgodzić się należy z wnioskodawcą, że zasada wyłączności ustawy, rozumiana jako konstytucyjny nakaz uregulowania co najmniej określonej części materii w ustawie, wiąże prawodawcę również przy regulacji materii prawa pracy. Trybunał w wyroku z 19 grudnia 2005 r., sygn. U 7/04 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 137, pkt 7) stwierdził, że przepisy ochronne dotyczące nauczycieli akademickich, które uzupełniają kodeksowe przesłanki rozwiązania stosunku pracy, winny mieć rangę ustawową i nawiązywać do statusu tej grupy nauczycieli.

5.4. Analizując problem zgodności kwestionowanego przepisu z zasadą wyłączności ustawy należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, jak szczegółowa (jak głęboka) ma być regulacja ustawowa. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że odpowiedź na to pytanie zależy od rodzaju normowanej dziedziny. W niektórych gałęziach prawa wymóg szczegółowości regulacji ustawowej jest bowiem większy niż w innych (por. wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 136-137). Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, czyli pozostawienia „organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek” (por. wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12, s. 72).

Bez wątplenia okres zatrudnienia danej osoby na danym stanowisku jest istotną materią statusu pracowniczego. Oceniając konstytucyjność pozostawienia regulacji tej materii na poziomie podustawowym, trzeba mieć jednak na uwadze dwie kwestie. Po pierwsze, każdy pracodawca z natury rzeczy dysponuje pewną swobodą w określaniu okresów zatrudnienia pracownika. Po drugie, w wypadku szkół wyższych, które są szczególnego rodzaju pracodawcami, swoboda ta jest i powinna być większa, ze względu na konstytucyjne prawo szkoły wyższej do autonomii i powiązane z tym prawem wskazane wyżej inne wartości konstytucyjne.

5.5. Konkludując, kwestionowany art. 120 u.p.s.w. nie jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy.

5.6. Jednocześnie jednak regulacja statutowa musi być zgodna z unormowaniem ustawowym, a więc służyć realizacji zadań uczelni wyższych, które określa art. 13 u.p.s.w. Przepis ten stanowi w ust. 1, że: „Podstawowymi zadaniami uczelni, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, są:

- 1) kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej;

- 2) wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka;
- 3) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych;
- 4) kształcenie i promowanie kadr naukowych;
- 5) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych;
- 6) kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy;
- 7) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów;
- 8) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych”.

5.7. Jedynie uczelnia zawodowa, prowadząca wyłącznie studia pierwszego stopnia na mocy ust. 2 art. 13 u.p.s.w. nie jest obowiązana do wykonywania zadań określonych w ust. 1 pkt 3 i 4. Z art. 13 ust. 3 u.p.s.w. wynika, że zadaniem uczelni medycznej lub podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni działającej w dziedzinie nauk medycznych albo weterynaryjnych może być także uczestniczenie w sprawowaniu opieki medycznej albo weterynaryjnej w zakresie i formach określonych w przepisach o zakładach opieki zdrowotnej i przepisach o zakładach leczniczych dla zwierząt.

5.8. Wnioskodawca zarzuca art. 120 u.p.s.w. niezgodność z zasadą równości oraz zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 Konstytucji. Argumentując na rzecz tej tezy, wnioskodawca stwierdza, że pozostawienie do regulacji na poziomie statutów poszczególnych uczelni okresów zatrudnienia na stanowisku asystenta/adiunkta osób nieposiadających tytułu naukowego doktora/doktora habilitowanego prowadzi do naruszenia zasady równości poprzez odmienne uregulowanie w poszczególnych statutach uczelnianych statusu pracowniczego takich samych kategorii podmiotów.

5.9. Trybunał przypomina, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną. Ustęp 1 dotyczy aspektu pozytywnego zasady równości, natomiast ust. 2 normuje aspekt negatywny związany z zakazem dyskryminacji. Zasada równości zarówno w jej aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym oznacza – z jednej strony – nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną w równym stopniu, a z drugiej strony – zakaz odmiennego traktowania takich podmiotów, czyli zakaz różnicowań dyskryminujących czy też faworyzujących. Jednocześnie z tak rozumianej zasady równości wynika dozwolenie odmiennego traktowania podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Ustrojodawca dopuszcza przy tym odstępstwa od tak zdefiniowanej zasady równości. Są one konstytucyjnie legitymowane, gdy spełniają trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1, pkt 2).

5.10. W rozpatrywanej sprawie istotną cechą wspólną pewnej grupy nauczycieli akademickich jest zatrudnienie na stanowisku asystenta/adiunkta połączone z brakiem uzyskania stopnia naukowego doktora/doktora habilitowanego. Odmienne uregulowanie w statutach poszczególnych uczelni okresów maksymalnych takiego zatrudnienia bez

wątpienia prowadzi do zróżnicowania statusu pracowniczego podmiotów posiadających istotną cechę wspólną. Jednak to odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości jest dopuszczalne z uwagi na inne konstytucyjne wartości, a mianowicie prawo szkół wyższych do autonomii oraz prawo do nauki. Zróżnicowanie takie jest racjonalnie uzasadnione ze względu na zadania szkół wyższych, które mają urzeczywistniać w jak największym stopniu prawo do nauki oraz wolność badań naukowych. Realizacja wysokiego poziomu nauczania oraz badań naukowych, bezpośrednio prowadząca do lepszej realizacji art. 70 ust. 1 i art. 73 Konstytucji, wymaga wprowadzenia konkurencji zarówno między poszczególnymi uczelniami, jak i pomiędzy pracownikami szkół wyższych. Konkurencja taka pozwala na zatrzymywanie przez najlepsze uczelnie najlepiej wykwalifikowanych nauczycieli akademickich. Stanowiska asystenta oraz adiunkta ze swej natury są stanowiskami rotacyjnymi oraz stanowiskami przejściowymi, które prowadzić mają do osiągnięcia samodzielności na poziomie dydaktyki oraz badań naukowych.

5.11. Konkludując, Trybunał wziął pod uwagę treść i cel kwestionowanej ustawy, interes któremu ma służyć odesłanie w analizowanej kwestii do regulacji statutowej, konstytucyjne prawo szkoły wyższej do autonomii, wolność badań naukowych i prawo do nauki i w następstwie tego stwierdził, że art. 120 u.p.s.w. nie narusza art. 32 Konstytucji.

6. Kwestia zgodności art. 124 pkt 4 i art. 129 ust. 1 i 6 u.p.s.w. z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Art. 124 pkt 4 oraz art. 129 ust. 1 i 6 u.p.s.w. ograniczają możliwość podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej przez nauczycieli akademickich oraz normują sankcje, które mogą zostać zastosowane w razie naruszenia przez pracownika tych ograniczeń. Zgodnie z art. 124 pkt 4 u.p.s.w. rektor może rozwiązać za wypowiedzeniem stosunek pracy z mianowanym nauczycielem akademickim w przypadku podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej, bez uzyskania zgody, o której mowa w art. 129 ust. 1 u.p.s.w. Z kolei art. 129 ust. 1 u.p.s.w. stanowi, że „Wykonywanie przez nauczyciela akademickiego dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy u więcej niż jednego dodatkowego pracodawcy lub prowadzenie działalności gospodarczej łącznie z jednym dodatkowym zatrudnieniem w ramach stosunku pracy, bez uzyskania wcześniejszej zgody rektora, stanowi podstawę rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w uczelni publicznej stanowiącej podstawowe miejsce pracy”. Natomiast z art. 129 ust. 6 u.p.s.w. wynika, że „Nauczyciel akademicki zawiadamia rektora o podjętym dodatkowym zatrudnieniu i wymiarze czasu pracy lub prowadzeniu działalności gospodarczej, w terminie siedmiu dni od podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej”.

Z przytoczonych przepisów wynika więc, że u.p.s.w. wprowadziła obowiązek informowania rektora o podejmowaniu pierwszego dodatkowego zatrudnienia lub rozpoczynaniu prowadzenia działalności gospodarczej oraz obowiązek uzyskania zgody rektora w przypadku każdego kolejnego (drugiego i następnych) podjęcia dodatkowego zatrudnienia lub też rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej w wypadku, gdy pracownik zatrudniony jest w co najmniej dwóch uczelniach albo gdy jest zatrudniony w uczelni macierzystej i już prowadzi jedną działalność gospodarczą. Sankcją za naruszenie wprowadzonych nakazów informacji albo uzyskania zgody jest możliwość rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy.

6.2. Wnioskodawca jako wzorce kontroli kwestionowanych przepisów wskazał art. 65 ust. 1 Konstytucji, formułujący zasadę wolności pracy, art. 20 i art. 22 Konstytucji,

które wspólnie statuują zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, art. 2 Konstytucji, a dokładnie, rekonstruowaną z tego przepisu zasadę ochrony interesów w toku i zasadę prawidłowej legislacji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający warunki ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

6.2.1. Kwestionowane przepisy bez wątplenia stanowią ograniczenia wskazanych przez wnioskodawcę konstytucyjnych wolności, a mianowicie wolności pracy oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Zasadniczą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest więc stwierdzenie, czy ograniczenia te są konstytucyjnie dopuszczalne na mocy art. 31 ust. 3 i subsydiarnie – w wypadku wolności prowadzenia działalności gospodarczej – również art. 22 Konstytucji.

6.2.2. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawa oraz wolności gwarantowane konstytucyjnie mogą zostać pod pewnymi warunkami ograniczone. Warunkiem formalnym jest uregulowanie takiego ograniczenia w ustawie.

Warunki o charakterze materialnoprawnym wiążą się z szeroko rozumianą w orzecznictwie Trybunału zasadą proporcjonalności. Na konstytucyjną zasadę proporcjonalności *sensu largo* składają się bowiem: 1) stwierdzona w postępowaniu legislacyjnym konieczność wprowadzenia nowej regulacji ze względu na niezbędność ochrony interesu publicznego; 2) celowość (ukształtowanie nowej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonego skutku), 3) proporcjonalność *sensu stricto* (zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli; por. wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72, pkt. 4 oraz 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56, pkt 3).

6.2.3. Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowane przepisy nie spełniają żadnego z elementów szeroko rozumianej zasady proporcjonalności (tj. konieczności, celowości oraz proporcjonalności *sensu stricto*) i w konsekwencji są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.2.4. Trybunał zgadza się z poglądem wnioskodawcy, że *ratio legis* wprowadzenia ustawowego ograniczenia podejmowania przez nauczycieli akademickich dodatkowego zatrudnienia lub też prowadzenia działalności gospodarczej wiązało się z: 1) zapobieganiem potencjalnej działalności konkurencyjnej, którą nauczyciele akademicy mogą prowadzić wobec uczelni w ramach dodatkowego zatrudnienia pracowniczego; 2) zapobieganiem obniżaniu standardu nauczania w szkołach wyższych, do którego nieuchronnie dochodzi w wypadku podejmowania zbyt wielu zobowiązań pracowniczych przez nauczycieli akademickich (przy podejmowaniu pracy w kilku uczelniach nauczyciele akademicy nie są bowiem w stanie wykonywać swej pracy w sposób rzetelny ani w macierzystej uczelni, ani w uczelniach, w których pracują dodatkowo). Jednocześnie jednak Trybunał nie podziela poglądu wyrażonego we wniosku, że przyjęte środki w kwestionowanej regulacji nie mogą być skuteczne w realizacji wskazanych wyżej celów.

6.2.5. Trybunał zaznacza również, że wprowadzone ograniczenia nie stanowią *novum* prawnego. Podobne limitacje możliwości dodatkowego zatrudnienia przewidywały również wcześniejsze regulacje: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół (Dz. U. Nr 24, poz. 204, ze zm.; dalej: rozporządzenie Prezydenta z 1928 r.) oraz ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 1985 r. Nr 42, poz. 201, ze zm.; dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym

z 1982 r.). Rozporządzenie Prezydenta z 1928 r. zakazywało profesorom podejmowania zajęć ubocznych, które mogłyby stanowić przeszkodę w należyтым wykonywaniu obowiązków albo nie odpowiadałyby godności profesora państwowej szkoły akademickiej, jak też wykonywania zajęcia ubocznego połączonego ze stałym wynagrodzeniem bez uzyskania wymaganych prawem zezwoleń. Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1982 r. z kolei wprowadziła wymóg zawiadomienia rektora uczelni macierzystej o dodatkowym zatrudnieniu w wymiarze pół etatu oraz wymóg uzyskania zgody rektora na zatrudnienie w wyższym wymiarze czasu pracy.

Rektor szkoły wyższej w uzasadnionych wypadkach mógł wyrazić sprzeciw (por. ust. 1 art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym z 1982 r.). Nowelizacja art. 152 ustawy o szkolnictwie wyższym z 1982 r. przez art. 1 pkt 62 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 36, poz. 167) wprowadziła wymóg uzyskania zgody rektora w każdym przypadku podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Wreszcie poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.) zliberalizowała te ograniczenia w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami. Wspomniana ustawa wprowadziła bowiem wymóg jedynie zawiadamiania rektora o podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Obecnie obowiązująca u.p.s.w. ponownie zaostrza ograniczenia dodatkowego zatrudnienia. Jest to jednak regulacja o charakterze kompromisowym. Z jednej strony pozwala ona na przykład uczelniom niepublicznym na zatrudnianie pracowników publicznych szkół wyższych, z drugiej strony limituje możliwości wieloetatowości nauczycieli akademickich, która to wieloetatowość prowadzi, bo musi prowadzić, do obniżania standardu nauczania w uczelniach.

6.2.6. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że podobne ograniczenia zatrudnienia nauczycieli akademickich występują również w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W Niemczech podstawowym aktem prawnym ujednocającym na poziomie federalnym zasady zatrudniania nauczycieli akademickich jest ustawa o jednolitych ramach prawnych dla szkolnictwa wyższego – *Hochschulrahmengesetz* (dalej: HRG) z 26 stycznia 1976 r. Zawiera ona ogólną regulację podejmowania dodatkowych zajęć przez wykładowców akademickich. Zgodnie z § 52 HRG osoby takie mają obowiązek zgłaszania zamiaru podjęcia dodatkowej działalności odpowiedniemu organowi administracji krajowej. Powyższy obowiązek dotyczy również działalności nauczycieli jako rzeczoznawców. W systemie prawnym kraju związkowego Berlin powyższa regulacja znajduje rozwinięcie w dwóch aktach prawnych. W pierwszej kolejności zastosowanie mają przepisy berlińskiej ustawy o szkolnictwie wyższym z 12 lipca 2007 r. (niem. *Berlinerhochschulgesetz*, dalej: BerlHG). Ponadto zastosowanie ma również rozporządzenie z 23 października 1990 r. o działalności dodatkowej naukowego i artystycznego personelu szkół wyższych (niem. *Hochschulebentätigkeitsverordnung*, dalej: HNtVO), uchwalone na podstawie delegacji zawartej w § 98 BerlHG. Należy podkreślić, że obydwie regulacje krajowe odnoszą się nie tylko do dodatkowej działalności zarobkowej wykładowców, podejmowanej z ich własnej inicjatywy, lecz również do zadań dodatkowych, do których wykonywania zostaną oddelegowani przez swoją uczelnię. Jeżeli chodzi o działalność podejmowaną z własnej inicjatywy, to HNtVO doprecyzowuje obowiązek zgłaszania każdej dodatkowej działalności zarobkowej, wynikający z HRG. W HNtVO wyróżniono cztery zasadnicze typy działalności w zależności od obowiązków, które akt ten łączy z zamiarem ich podjęcia. Pierwszą grupę stanowi działalność nieodpłatna, która nie wymaga zawiadomienia. Druga grupa to działalność dopuszczalna pod warunkiem uprzedniego zawiadomienia. Trzecią grupę tworzą rodzaje zatrudnienia dopuszczalne na mocy samego HNtVO. Czwarta grupa to działalność wymagająca

każdorazowej zgody. Odnosnie do tej ostatniej grupy, warto podkreślić, że dodatkowa działalność może być wykonywana przez nauczyciela akademickiego wyłącznie po uzyskaniu zgody uczelni wyższej, nawet gdy jest wykonywana poza czasem pracy na uczelni. W ramach tego rodzaju działalności mieści się na mocy HNTVO podejmowanie zatrudnienia w stałym wymiarze czasu pracy oraz podejmowanie działalności dydaktycznej na innych uczelniach. Co więcej, zgoda taka może być udzielona tylko na czas określony.

Z kolei we Francji na mocy art. L 952-5 Kodeksu edukacji, możliwe jest wyrażenie zgody na zwolnienie w całości lub w części z obowiązków rezydowania i obecności nauczyciela akademickiego na uczelni. Zgody takiej udzielają rektorzy uniwersytetów lub dyrektorzy placówek publicznych szkolnictwa wyższego.

6.3. W opinii wnioskodawcy kwestionowane przepisy u.p.s.w. są nieadekwatne do zamierzonych celów ze względu na uznaniowość decyzji jednoosobowego organu uczelni (rektora). Są również niekonsekwentne, łatwe do obejścia i wreszcie oparte nie na merytorycznych przesłankach, lecz na czysto formalnym kryterium etatów zarejestrowania działalności gospodarczej.

6.4. Analizując te zarzuty Trybunał stwierdza, że przyznanie kompetencji decyzyjnej jednoosobowemu organowi bez określenia w ustawie merytorycznych kryteriów, które muszą być brane pod uwagę w momencie podejmowania decyzji przez rektora, może istotnie budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Jednak z innych przepisów u.p.s.w. określających zadania i cele uczelni wyższych (por. art. 13 u.p.s.w.) oraz kompetencje i funkcje rektora (por. art. 66 u.p.s.w.) wynika, że rektor, wyrażając zgodę na dodatkowe zatrudnienie/prowadzenie działalności gospodarczej (lub odmawiając wyrażenia tej zgody), powinien kierować się oceną, czy dodatkowa i kolejne prace nie będą stanowiły przeszkody dla prawidłowego wykonywania obowiązków w macierzystej uczelni. W razie odmowy wyrażenia zgody, rektor musi się liczyć z możliwością odejścia wysoko kwalifikowanego pracownika, który zdecyduje się dać priorytet zatrudnieniu w innej szkole wyższej lub prowadzeniu działalności gospodarczej. Z drugiej strony, zbyt liberalne podejście rektora do kwestii dodatkowego zatrudnienia nauczycieli akademickich danej uczelni może być szkodliwe dla całego środowiska akademickiego, a przede wszystkim dla studentów.

6.5. Kwestionując konstytucyjność art. 124 pkt 4 i art. 129 ust. 1 u.p.s.w., wnioskodawca wyraził pogląd, że wynikające ze wspomnianych przepisów ograniczenia nie są konieczne ze względu na realizację celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz – w wypadku wolności prowadzenia działalności gospodarczej – także w art. 22 Konstytucji.

6.6. Trybunał nie podziela tego stanowiska i wskazuje, że wynikające z kwestionowanych przepisów ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są uzasadnione wolnościami i prawami innych osób, a szczególnie prawem do nauki, wyrażonym w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Prawo do nauki powinno być także interpretowane, w kontekście ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, jako ważny interes publiczny w rozumieniu art. 22 Konstytucji.

6.7. Wskazany we wniosku wzorec kontrolny jest również art. 2 Konstytucji, a ściślej zasada ochrony interesów w toku oraz zasada prawidłowej legislacji.

6.7.1. W odniesieniu do zasady ochrony interesów w toku wniosku wnioskodawca nie przedstawił we wniosku argumentów przemawiających za stwierdzeniem naruszenia tej zasady przez art. 124 pkt 4 i art. 129 ust. 1 u.p.s.w. W związku z tym wnioskodawca nie zdołał obalić domniemania konstytucyjności tych przepisów z punktu widzenia wspomnianej zasady.

6.7.2. Natomiast jeżeli chodzi o zasadę prawidłowej legislacji, to wnioskodawca oparł swą argumentację na tezie o niedopuszczalności regulacji przyznającej kompetencje decyzyjne jednoosobowemu organowi bez określenia kryteriów, jakimi ma się rektor kierować przy podejmowaniu takiej decyzji. Ponieważ ten wątek argumentacji został już przeanalizowany powyżej, Trybunał poprzestaje w tym miejscu na stwierdzeniu zgodności art. 124 pkt 4 i art. 129 ust. 1 u.p.s.w. z zasadą prawidłowej legislacji, zrekonstruowaną z art. 2 Konstytucji.

7. Umorzenie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 265 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

7.1. Wnioskodawca zakwestionował również zgodność art. 265 u.p.s.w. z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wprowadzał roczny okres, w którym dopuszczalne było kontynuowanie pracy u więcej niż jednego pracodawcy i prowadzenie działalności gospodarczej.

7.2. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w sytuacji, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, postępowanie podlega umorzeniu. Problem sprowadza się do tego, czy zakwestionowany przepis może być uznany za przepis mający „moc obowiązującą” w dniu wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz czy ewentualnie może mieć zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK dodany przez ustawę z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 638), która weszła w życie 8 października 2000 r. Stanowi on, że art. 39 ust. 1 pkt 3 nie ma zastosowania, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

7.3. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w licznych wcześniejszych orzeczeniach, zgodnie z którym przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 57). Przedmiotem kontroli mogą stać się bowiem wszystkie normy prawa obowiązującego. Stwierdzenie to ma istotne znaczenie wówczas, gdy realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich „skonsumowania” (por. wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259, s. 1290).

7.4. Art. 265 u.p.s.w. jest przepisem o charakterze przejściowym, który regulował sytuacje prawne powstałe w okresie od 1 września 2005 r. do 1 września 2006 r. Przepis ten nie został formalnie derogowany, jednakże stwierdzenie jego intertemporalnej funkcji prowadzi do wniosku, że nie może on już znaleźć zastosowania po upływie terminu wskazanego w art. 265 u.p.s.w. (1 września 2006 r.). Wraz z upływem tego terminu art.

265 u.p.s.w. uległ „skonsumowaniu”. Wnioskodawca nie podał przy tym, czy i jakie skutki prawne wywołuje ten przepis w teraźniejszości. W związku z tym Trybunał umarza postępowanie w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 265 kwestionowanej ustawy ze względu na utratę mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.