

107/9/A/2010

WYROK

z dnia 23 listopada 2010 r.

Sygn. akt P 23/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Wojciech Hermeliński

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne, Sejmu, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 listopada 2010 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czy:

- 1) art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 144, poz. 1048, ze zm.) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) § 6 ust. 1 oraz § 10 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 9 pkt 4 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, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, z 2009 r. Nr 68, poz. 584, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1278 i Nr 202, poz. 1553 oraz z 2010 r. Nr 57, poz. 359, Nr 75, poz. 471, Nr 96, poz. 620 i Nr 127, poz. 857) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 6 ust. 1 oraz § 10 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 144, poz. 1048 oraz z 2009 r. Nr 163, poz. 1299) nie są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 229, poz. 1505.

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, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 20 stycznia 2010 r. (sygn. akt I SA/Wa 1667/09) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym:

a) czy art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: u.s.w.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) czy rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 144, poz. 1048, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2006 r.) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) czy § 6 ust. 1 oraz § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów powstały na tle następującego stanu faktycznego.

W lipcu 2008 r. Państwowa Komisja Akredytacyjna przeprowadziła ocenę jakości kształcenia na kierunku „filologia” w zakresie „filologii angielskiej” na poziomie studiów drugiego stopnia prowadzonym przez Wyższą Szkołę Umiejętności im. Stanisława Staszica w Kielcach. Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej po zapoznaniu się z raportem zespołu oceniającego wydało ocenę negatywną. Ocena ta została podtrzymana po ponownym rozpoznaniu sprawy na wniosek zainteresowanej uczelni. Na tej podstawie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego decyzją z 21 kwietnia 2009 r. (nr MNiSW-DNS-WUN-6022-444-2/AW/09) cofnął uczelni uprawnienia do prowadzenia studiów drugiego stopnia na kierunku „filologia” w zakresie „filologii angielskiej”. Po rozpoznaniu wniosku tej uczelni o ponowne rozpatrzenie sprawy Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego decyzją z 16 lipca 2009 r. (nr MNiSW-DNS-WUN-6022-444-5/AW/09) uchylił poprzednią decyzję i zawiesił Wyższej Szkole Umiejętności im. Stanisława Staszica w Kielcach uprawnienia do prowadzenia studiów drugiego stopnia na kierunku „filologia” w zakresie „filologii angielskiej”. Zawieszenie uprawnienia do prowadzenia tych studiów nastąpiło na podstawie art. 11 ust. 6 u.s.w., zgodnie z którym w wypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji cofa albo zawiesza uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Jak wskazuje pytający sąd w sprawie, na tle której zostało wystosowane pytanie prawne, zawieszenie uprawnienia do prowadzenia studiów drugiego stopnia na kierunku „filologia” w zakresie „filologii angielskiej” było następstwem między innymi ustalenia, że Wyższa Szkoła Umiejętności im. Stanisława Staszica w Kielcach nie spełnia warunków dotyczących minimum kadrowego. Minimum kadrowe dla tego kierunku stanowi zatrudnienie co najmniej pięciu nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego, natomiast spośród

wskazanych przez uczelnię profesorów i doktorów habilitowanych zaledwie trzech wymaganie to spełniało. Uczelnia zaskarżyła powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o jej uchylenie.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 9 pkt 4 u.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd wskazał, że upoważnienie zawarte w zaskarżonym przepisie nie zawiera jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, w tym dotyczących liczby wymaganych nauczycieli akademickich. Ma ono zatem charakter upoważnienia blankietowego. W konsekwencji Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sposób dowolny ustalił m.in., że minimum kadrowe dla studiów drugiego stopnia na kierunku studiów „filologia” stanowi zatrudnienie co najmniej pięciu nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego i dorobek naukowy w zakresie filologii, jednocześnie przyjmując, że spośród tych osób co najmniej dwóch nauczycieli akademickich powinno specjalizować się w zakresie języka obcego, który jest przedmiotem studiów. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego także w sposób dowolny przyjął, że do minimum kadrowego, o którym mowa w § 5-7 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., może być wliczony nie więcej niż jeden cudzoziemiec, który uzyskał poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej stopień odpowiadający co najmniej stopniowi naukowemu doktora w zakresie dyscypliny naukowej lub artystycznej związanej z danym kierunkiem studiów, jeżeli zostanie zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na okres co najmniej dwóch lat albo osoba, która została zatrudniona w uczelni w trybie określonym w art. 115 ust. 1 i 2 u.s.w. Wynika to z § 10 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji. Pytający sąd wskazał, że analiza innych niż art. 9 pkt 4 przepisów tej ustawy również nie pozwala na zrekonstruowanie wytycznych co do treści kwestionowanego rozporządzenia. Nie ma zatem możliwości uzupełnienia treści upoważnienia zawartego w tym przepisie przez odwołanie się do innych przepisów u.s.w.

Zdaniem pytającego sądu, niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia zawartego w art. 9 pkt 4 u.s.w. skutkuje niekonstytucyjnością rozporządzenia wydanego na podstawie tego upoważnienia oraz przepisów zawartych w rozporządzeniu, a więc § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. odnoszących się do ustalenia minimum kadrowego.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 lipca 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 9 pkt 4 u.s.w. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził, że użyte w art. 92 ust. 1 Konstytucji pojęcie „wytycznych” ma ustalone – przez przepisy prawa, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny – znaczenie. Zgodnie z nim wytyczne to wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań lub sposobu ukształtowania treści, która ma się znaleźć w rozporządzeniu. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wytyczne muszą wynikać z ustawy, choć niekoniecznie z jednego przepisu, ich brak stanowi zaś wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji, zostaną spełnione. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, prawidłowe odczytanie treści oraz kontekstu normatywnego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 pkt 4 u.s.w. pozwala na rekonstrukcję wytycznych oraz prokonstytucyjną wykładnię tego przepisu. Przepis ten w

sposób prawidłowy wskazuje podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, formę tego aktu oraz zakres spraw, które mają zostać uregulowane. Należy więc uznać, że zamieszczone w nim upoważnienie ustawowe spełnia wymóg wskazania organu uprawnionego do wydania rozporządzenia oraz zakresu spraw przekazanych do uregulowania. Rozważenia wymaga jedynie pytanie, czy art. 9 pkt 4 u.s.w. zawiera jakiegokolwiek postanowienia wyznaczające merytoryczny kierunek rozwiązań, które mają zostać wprowadzone w rozporządzeniu („wytyczne”). Zdaniem Marszałka Sejmu, na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Analiza treści zaskarżonego przepisu pozwala już bowiem na wskazanie trzech zasad, które determinują treść rozporządzenia. Pierwsza z tych zasad stanowi, że do minimum kadrowego mogą być zaliczani wyłącznie nauczyciele akademicki, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę albo mianowania w pełnym wymiarze czasu pracy, posiadający tytuł naukowy lub stopień naukowy. Druga zasada mówi, że jednego nauczyciela akademickiego można wliczyć do minimum kadrowego tylko dwukrotnie, z tym że tylko do jednego minimum kadrowego kierunku studiów drugiego stopnia albo kierunku jednolitych studiów magisterskich. W świetle trzeciej zasady wynikającej z zaskarżonego przepisu do minimum kadrowego studiów pierwszego stopnia, gdy podstawowa jednostka organizacyjna uczelni prowadzi na danym kierunku studia pierwszego i drugiego stopnia, mogą być wliczani nauczyciele akademicki stanowiący minimum kadrowe kierunku studiów drugiego stopnia. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie budzi więc wątpliwości, że podstawowe zasady zaliczania nauczycieli akademickich do minimum kadrowego zostały doprecyzowane na poziomie ustawowym, co oznacza, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie może ich dowolnie kształtować w rozporządzeniu.

Marszałek Sejmu zauważa również, że „wytyczne tworzące kontekst normatywny zakwestionowanej regulacji można wyprowadzić także z innych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym” (s. 7 pisma Marszałka Sejmu z 15 lipca 2010 r.). I tak, wytyczne takie – jego zdaniem – wynikają z art. 13 u.s.w., gdyż, wskazując warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia, właściwy minister musi przyjąć takie rozwiązania, które pozwolą na realizację zadań uczelni wskazanych w tym przepisie. Innymi słowy, wydając rozporządzenie, minister musi mieć na względzie możliwość wypełniania przez uczelnię zadań, o których mowa w art. 13 u.s.w. Jako inny przykład przepisu ustawowego determinującego treść rozporządzenia Marszałek Sejmu wskazuje art. 88 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym w uczelni powinien działać system biblioteczno-informacyjny, którego podstawę stanowi biblioteka. Na tej podstawie formułuje on konkluzję, że „skoro w uczelniach musi istnieć dostępna dla studentów i innych osób biblioteka, to logiczne jest, że rozpoczęcie prowadzenia określonego kierunku studiów pierwszego stopnia jest możliwe dopiero wtedy, gdy zapewniony jest dostęp do biblioteki wyposażonej w literaturę dotyczącą tego kierunku”.

3. W piśmie z 12 sierpnia 2010 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) wniósł o stwierdzenie, że art. 9 pkt 4 u.s.w. oraz rozporządzenie z 27 lipca 2006 r. są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem MNiSW, art. 9 pkt 4 u.s.w. spełnia wymagania, jakie w stosunku do upoważnienia ustawowego formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. W jego treści ustawodawca w sposób wyraźny i prawidłowy określił podmiot właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu wykonawczego oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Zgodnie z przyjętą praktyką legislacyjną sprawy przekazane do uregulowania rozporządzeniem można określić w sposób rodzajowy, co też uczynił ustawodawca, używając w art. 9 pkt 4 u.s.w. zwrotu „Minister określi warunki (...)”. „Warunki”, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć jako ogół elementów i czynników (kryteria, sposób i tryb), których spełnienie jest konieczne do prowadzenia przez jednostki organizacyjne studiów

na określonym kierunku i poziomie kształcenia. Pod tym pojęciem mieści się również określenie liczby wymaganych nauczycieli do prowadzenia danego kierunku. Uwzględnienie tego warunku w treści rozporządzenia jest obligatoryjne, gdyż w treści art. 9 pkt 4 u.s.w. został on poprzedzony wyrażeniem „w szczególności”. Określenie innych wymogów dotyczących prowadzenia studiów na poszczególnych kierunkach i poziomach studiów ustawodawca pozostawił ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Zakres tych warunków, jako wytycznych tworzących kontekst normatywny regulacji, można odnaleźć w innych przepisach, np. art. 13 ust. 1, art. 34 ust. 1, art. 88 ust. 1, art. 111, art. 160 ust. 2 czy art. 166 ust. 2 u.s.w.

W związku z powyższym – zdaniem MNiSW – w § 6 ust. 1 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. w sposób prawidłowy, zgodny z ustawowym upoważnieniem ustalono, ilu nauczycieli akademickich i o jakich kwalifikacjach stanowi minimum kadrowe dla studiów drugiego stopnia na kierunku filologia. Brak jest również dowolności w sposobie wliczania do minimum kadrowego cudzoziemców (§ 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r.).

Zdaniem MNiSW, ustawodawca w art. 9 pkt 4 u.s.w. wyznaczył kierunek merytoryczny przyszłego unormowania, wskazując tym samym wytyczne co do treści rozporządzenia. Minimum unormowań, jakie muszą być zawarte w akcie wykonawczym, wskazano – zdaniem MNiSW – w szczególności w zawartym w tym przepisie sformułowaniu „(...) a w szczególności liczbę nauczycieli akademickich, zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, posiadających tytuł naukowy lub stopień naukowy, zaliczanych do minimum kadrowego, z uwzględnieniem zasady, iż jeden nauczyciel akademicki może być wliczony do minimum kadrowego nie więcej niż dwukrotnie, z tym że tylko do jednego minimum kadrowego kierunku studiów drugiego stopnia albo kierunku jednolitych studiów magisterskich, oraz zasady, iż w przypadku, gdy podstawowa jednostka organizacyjna uczelni prowadzi na danym kierunku studia pierwszego i drugiego stopnia, do minimum kadrowego studiów pierwszego stopnia mogą być również wliczani nauczyciele akademicy stanowiący minimum kadrowe kierunku studiów drugiego stopnia, a także proporcje liczby tych pracowników do liczby studentów na danym kierunku studiów”. Wytyczne co do treści rozporządzenia zostały określone w art. 9 pkt 4 u.s.w. za pomocą zasad wskazanych w tym przepisie.

Mając powyższe na uwadze, MNiSW stwierdził, że rozporządzenie z 27 lipca 2006 r. jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zostało ono bowiem wydane przez właściwy organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 9 pkt 4 u.s.w. i w celu wykonania tej ustawy. Rozporządzenie to nie jest ani sprzeczne z tą ustawą, ani nie wykracza poza zakres ustawowej regulacji, normując wyłącznie sprawy przekazane do uregulowania w przepisie upoważniającym, zgodnie z wytycznymi zawartymi w tym upoważnieniu.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 4 października 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 9 pkt 4 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie, zdaniem Prokuratora Generalnego, powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność orzekania.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że mocą zaskarżonego art. 9 pkt 4 u.s.w. ustawodawca zobowiązał MNiSW do wskazania liczby nauczycieli akademickich na określonym kierunku i poziomie kształcenia oraz do określenia, jakiego rodzaju stopniami i tytułami naukowymi powinni się legitymować nauczyciele akademicy zaliczani do minimum kadrowego, a także do określenia proporcji nauczycieli akademickich do liczby studentów na danych kierunkach studiów. Pozostała część tego przepisu, zdaniem Prokuratora Generalnego, stanowi regulację kompletną, która nie wymaga uszczegółowienia w akcie wykonawczym. Ta część art. 9 pkt 4 u.s.w. dotyczy

przy tym zagadnień, które pozostają bez wpływu na sposób wykonania upoważnienia w części przekazanej do uregulowania MNiSW. Wytycznych co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają się znaleźć w rozporządzeniu, nie można – jego zdaniem – odnaleźć i zrekonstruować także z innych przepisów ustawy. Organowi wykonawczemu pozostawiono zatem możliwość samodzielnego i całościowego regulowania kwestii związanych z liczbą nauczycieli akademickich i ich statusem naukowym oraz proporcjami liczby nauczycieli akademickich do liczby studentów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, znaczenie materii przekazanej przez art. 9 pkt 4 u.s.w. do regulacji podustawowej powinno być analizowane z punktu widzenia art. 11 u.s.w., który kształtuje ważne uprawnienie uczelni, jakim jest prawo do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia. Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.w. podstawowa jednostka organizacyjna uczelni, spełniająca m.in. „warunki określone na podstawie art. 9 pkt 4 ustawy”, może prowadzić studia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia bez potrzeby uzyskania decyzji właściwego ministra do spraw szkolnictwa wyższego. W wypadku zaś stwierdzenia naruszenia m.in. „warunków określonych na podstawie art. 9 pkt 4 ustawy” minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego cofa albo zawiesza uprawnienie do prowadzenia studiów na danym kierunku (art. 11 ust. 6 u.s.w.). Zdaniem Prokuratora Generalnego, oba te przepisy są wadliwie skonstruowane z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Odsyłają one bowiem do przepisu ustawowego (tj. art. 9 pkt 4 u.s.w.), ale z uwagi na jego delegacyjny charakter *de facto* odsyłają do przepisów wykonawczych, co jest sprzeczne z § 4 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zdaniem Prokuratora Generalnego, naruszenie zasad techniki prawodawczej nie może być wprawdzie wyłączną podstawą do kwestionowania konstytucyjności aktu normatywnego, jednakże istotnie rzutuje ono na ocenę konstytucyjności art. 9 pkt 4 u.s.w.

Prokurator Generalny zauważył, że w sprawie toczącej się przed pytającym sądem pojawia się problem autonomii szkół wyższych, wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji. Odesłanie do regulacji ustawowej, wyrażone w tym ostatnim przepisie, chociaż nie oznacza tzw. wyłączności ustawowej i dopuszcza obowiązywanie w tej materii także regulacji podustawowej, wymaga jednak, by podstawowe warunki, od których uzależnione jest określone uprawnienie uczelni, regulowane były w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Niekonstytucyjność art. 9 pkt 4 u.s.w. wynika zatem nie tylko z tego, że nie zawiera on wytycznych co do treści rozporządzenia, lecz także z tego, że odsyła on do regulacji podustawowej materię wymagającą regulacji ustawowej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro art. 9 pkt 4 u.s.w. jest niekonstytucyjny, to po wejściu w życie orzeczenia Trybunału potwierdzającego tę okoliczność moc obowiązującą utraci nie tylko ten przepis, lecz także wydane na jego podstawie rozporządzenie. Stąd też za bezprzedmiotowe uznaje on poddawanie konstytucyjnej ocenie zarówno całego rozporządzenia, jak i jego § 6 ust. 1 i § 10. Postępowanie w tej części powinno więc zostać umorzone z uwagi na zbędność orzekania. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że utrata mocy obowiązującej art. 9 pkt 4 u.s.w. z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału spowodowałaby negatywne skutki w odniesieniu do adresatów rozporządzenia wydanego na jego podstawie. Stąd też konieczne jest odroczenie przez Trybunał utraty mocy obowiązującej tego przepisu do momentu wydania nowego rozporządzenia.

II

Na rozprawę 23 listopada 2010 r. stawili się przedstawiciele sądu przedstawiającego pytanie prawne, Sejmu, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz

Prokuratora Generalnego. Wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Odpowiadając na pytania członków składu orzekającego przedstawiciel sądu wyjaśnił, że w pytaniu prawnym nie jest podnoszony zarzut uregulowania w drodze rozporządzenia materii wymagającej regulacji ustawowej. Przedmiotem pytania prawnego jest brak w przepisie ustawowym zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia wytycznych co do jego treści. Niemniej jednak, zdaniem przedstawiciela sądu pytającego, można zastanawiać się nad racjonalnością przekazania materii dotyczącej minimum kadrowego do regulacji w akcie wykonawczym, mając na uwadze fakt, że ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym była zmieniana dotychczas osiemnaście razy, zaś kwestionowane rozporządzenie tylko raz. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że minimum kadrowe to „żywotny interes każdej uczelni”, stąd problematyka ta powinna zostać uregulowana w ustawie, a nie w akcie wykonawczym do ustawy. Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że w parlamencie trwają prace nad projektem nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, w którym proponuje się również nadanie nowego brzmienia jej art. 9 pkt 4. Nie wynika to jednak z niekonstytucyjności tego przepisu, lecz z dostrzeżonej przez ustawodawcę możliwości jego doprecyzowania. Przedstawiciel Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zwrócił uwagę na to, że w dyskusję na temat standardów kształcenia w szkołach wyższych ustawowo włączone są różne podmioty, w tym Konferencja Rektorów Szkół Wyższych oraz Rada Główna Szkolnictwa Wyższego. Podmioty te mają również możliwość przedstawienia swojego stanowiska w odniesieniu do kwestii minimum kadrowego dla poszczególnych kierunków i poziomów kształcenia, stąd nie można przyjąć, że problematyka ta regulowana jest przez ministra w sposób dowolny.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny.

Pytający sąd w ramach niniejszego postępowania kwestionuje konstytucyjność art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: u.s.w. lub prawo o szkolnictwie wyższym), rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 144, poz. 1048, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2006 r.) oraz dwóch przepisów tego rozporządzenia, tj. § 6 ust. 1 i § 10. Jako wzorzec kontroli zarówno w odniesieniu do wskazanego wyżej przepisu ustawowego, jak i do rozporządzenia oraz kwestionowanych w jego ramach przepisów, pytający sąd wskazuje art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że upoważnieniu zawartemu w art. 9 pkt 4 u.s.w. sąd zarzuca brak wytycznych co do treści rozporządzenia, w szczególności co do liczby nauczycieli akademickich stanowiących tzw. minimum kadrowe dla studiów drugiego stopnia na kierunku studiów „filologia”, natomiast rozporządzeniu z 27 lipca 2006 r. oraz jego dwóm przepisom, tj. § 6 ust. 1 i § 10 – dowolność w określeniu minimum kadrowego dla tego kierunku studiów wynikającą z braku wytycznych wiążących organ wydający rozporządzenie.

2. Przedmiot i wzorzec kontroli.

Zaskarżony art. 9 pkt 4 u.s.w. zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia sformułowane w następujący sposób: „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określa, w drodze rozporządzenia: (...) 4) warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia, a w szczególności liczbę nauczycieli akademickich, zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, posiadających tytuł naukowy lub stopień naukowy, zaliczanych do minimum kadrowego, z uwzględnieniem zasady, iż jeden nauczyciel akademicki może być wliczony do minimum kadrowego nie więcej niż dwukrotnie, z tym że tylko do jednego minimum kadrowego kierunku studiów drugiego stopnia albo kierunku jednolitych studiów magisterskich, oraz zasady, iż w przypadku, gdy podstawowa jednostka organizacyjna uczelni prowadzi na danym kierunku studia pierwszego i drugiego stopnia, do minimum kadrowego studiów pierwszego stopnia mogą być również wliczani nauczyciele akademicy stanowiący minimum kadrowe kierunku studiów drugiego stopnia, a także proporcje liczby tych pracowników do liczby studentów na danym kierunku studiów”.

Wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie z 27 lipca 2006 r. określa warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia. Rozporządzenie to m.in. bardzo szczegółowo określa wymogi dotyczące minimum kadrowego na różnych kierunkach i poziomach kształcenia.

Pierwszy z zaskarżonych przepisów rozporządzenia, tj. § 6 ust. 1 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., ma następującą treść: „Minimum kadrowe dla studiów drugiego stopnia na kierunku studiów «filologia» stanowi zatrudnienie co najmniej pięciu nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego i dorobek naukowy w zakresie filologii, z tym że:

1) spośród tych osób co najmniej dwóch nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego powinno specjalizować się w zakresie języka obcego, który jest przedmiotem studiów;

2) w przypadku prowadzenia kształcenia w zakresie języków, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 2, w skład minimum kadrowego powinien wchodzić co najmniej jeden nauczyciel akademicki posiadający tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego oraz co najmniej dwóch nauczycieli akademickich posiadających stopień naukowy doktora, specjalizujących się w zakresie języka obcego, który jest przedmiotem studiów;

3) do minimum kadrowego, o którym mowa w pkt 2, w miejsce osoby posiadającej stopień naukowy doktora i specjalizującej się w zakresie danego języka obcego, można wliczyć osobę posiadającą stopień naukowy doktora, dla której język ten jest językiem ojczystym”.

Drugi kwestionowany przepis, tj. § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., stanowi:

„1. Do minimum kadrowego, o którym mowa w § 5-7, do grupy nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego mogą być wliczone nie więcej niż dwie osoby:

1) cudzoziemcy, którzy uzyskali poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej stopień odpowiadający co najmniej stopniowi naukowemu doktora, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (...), w zakresie dyscypliny naukowej lub artystycznej związanej z danym kierunkiem studiów, jeżeli zostaną zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy na okres co najmniej dwóch lat;

2) osoby, które zostały zatrudnione w uczelni w trybie określonym w art. 115 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym.

2. Cudzoziemcy posiadający stopień naukowy doktora, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą być wliczani do minimum kadrowego do grupy nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego, jeżeli przed okresem zatrudnienia w Polsce byli zatrudnieni, w okresie co najmniej pięciu lat, w uczelni zagranicznej na stanowisku profesora”.

Jako wzorzec kontroli w odniesieniu do wszystkich zaskarżonych przepisów pytający sąd wskazuje art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

3. Przesłanki dopuszczalności postawienia pytania prawnego.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny kwestionowanych regulacji należy stwierdzić, czy pytanie prawne spełnia przesłanki sformułowane w art. 193 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, każdy sąd może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki, którym powinno odpowiadać pytanie prawne. Ich niespełnienie jest przeszkodą formalną w przeprowadzeniu pełnego, merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm i musi spowodować umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168).

Pytanie prawne, aby mogło zostać dopuszczone do merytorycznego rozpoznania, musi spełniać trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłankę podmiotową spełnia pytanie prawne, które pochodzi od jednego z sądów wymienionych w art. 175 Konstytucji. Realizacja przesłanki przedmiotowej jest uzależniona od wskazania przez pytający sąd jako przedmiotu kontroli przepisu należącego do jednej z kategorii aktów wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja, czyli wystąpienie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Z uwagi na tę ostatnią przesłankę sąd ma obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (art. 32 ust. 3 ustawy o TK).

3.2. W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości, że pytanie prawne WSA w Warszawie spełnia przesłankę podmiotową i przedmiotową. Postawione bowiem zostało przez sąd administracyjny i dotyczy kwestii konstytucyjności przepisów rangi ustawowej i podustawowej. Rozważenia wymaga jedynie realizacja przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej, w szczególności konieczne jest ustalenie, czy między odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem istnieje zależność wskazana w art. 193 Konstytucji.

Pytanie prawne w niniejszej sprawie zostało postawione w związku ze skargą wyższej uczelni na decyzję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) z 16 lipca 2009 r. o zawieszeniu uprawnień tej uczelni do prowadzenia studiów drugiego stopnia na kierunku „filologia” w zakresie „filologii angielskiej”. Na mocy tej decyzji

uczelnia została zobowiązana w terminie do 30 września 2012 r. do spełnienia wymagań dotyczących minimum kadrowego, wypracowania własnego profilu badawczego, usunięcia nieprawidłowości przy realizacji zajęć dydaktycznych i obsadzie poszczególnych zajęć oraz zwiększenia w księgozbiornie uczelni liczby tekstów i opracowań z literatury angielskiej i amerykańskiej. W skardze inicjującej postępowanie przed pytającym sądem uczelnia wniosła o uchylenie tej decyzji, wskazując na nieprawidłowości w zakresie procedury oceny jakości kształcenia przez Państwową Komisję Akredytacyjną (dalej: PKA). W szczególności uczelnia podnosi zarzut wadliwego składu zespołu oceniającego oraz zarzut nieważności uchwał podjętych przez PKA. Zarzuca również, że zespół oceniający tej komisji bezprawnie nie wliczył do minimum kadrowego dwóch wskazanych przez uczelnię profesorów, choć ci mają wymagany dorobek naukowy i wielokrotnie występowali jako promotorzy i recenzenci prac doktorskich i habilitacyjnych.

Rozpatrzenie sprawy przez pytający sąd ma na celu zbadanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji MNiSW, przy czym sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd ma wątpliwości co do tego, czy wymagania dotyczące minimum kadrowego zostały prawidłowo ustalone w przepisach prawnych. Kontrolując legalność decyzji w części ustalającej, że uczelnia nie spełnia wymagań dotyczących minimum kadrowego, pytający sąd będzie musiał oprzeć swe rozstrzygnięcie na treści § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. Oba te przepisy określają bowiem wymagania dotyczące minimum kadrowego dla studiów drugiego stopnia na kierunku studiów „filologia”. Nie ma więc wątpliwości, że mogą one stanowić przedmiot kontroli w ramach niniejszego postępowania. Bezpośredniej podstawy prawnej rozstrzygnięcia sądowego nie będzie natomiast stanowił przepis upoważniający do wydania wspomnianego wyżej rozporządzenia, tj. art. 9 pkt 4 u.s.w., gdyż jego adresatem jest MNiSW. Przepis ten warunkuje jednak podstawę prawną rozstrzygnięcia sądowego, gdyż możliwość orzekania na podstawie rozporządzenia uzależniona jest od istnienia przepisu upoważniającego do jego wydania lub – w razie uchylenia takiego przepisu – przepisu intertemporalnego zezwalającego na czasowe stosowanie tego rozporządzenia. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82), „upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego nie może być samo w sobie podstawą orzeczenia sądowego, niemniej jednak jego poprawność (lub wadliwość) konstytucyjna może w pewnych sytuacjach mieć znaczenie dla sądu orzekającego w konkretnej sprawie”. Z tego względu należy uznać, że art. 9 pkt 4 u.s.w. mógł zostać uczyniony przedmiotem kontroli w ramach niniejszego postępowania.

Pytanie prawne nie spełnia natomiast przesłanki funkcjonalnej w części dotyczącej zaskarżenia innych (poza § 6 ust. 1 i § 10) przepisów rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. Pytający sąd w żaden sposób nie uzasadnił, że przepisy te będą miały wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, co stanowi niezbędny warunek rozpoznania pytania prawnego, jak również nie wskazał, z jakimi przepisami Konstytucji pozostają one w sprzeczności. Co więcej, oczywistym jest, że pytający sąd nie będzie orzekał na podstawie całego zaskarżonego rozporządzenia, ale jedynie niektórych jego przepisów. W szczególności nie będą mogły znaleźć zastosowania do rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem przepisy rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. określające warunki (w tym również dotyczące minimum kadrowego), jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na kierunkach innych niż filologia angielska. Okoliczność ta uzasadnia umorzenie postępowania w stosunku do rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia (podobnie zob. wyrok TK z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37).

Należy jednocześnie dodać, że niniejsze orzeczenie w zakresie dotyczącym konstytucyjności art. 9 pkt 4 u.s.w. będzie mieć bezpośrednie znaczenie dla dalszego obowiązywania rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., albowiem – jak wskazał Trybunał w wyroku z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55) – „utrata mocy obowiązującej uznanego za niezgodny z Konstytucją przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania rozporządzenia, automatycznie pociąga za sobą także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia”. Z kolei w wyroku z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104), Trybunał stwierdził, że „Nie może (...) funkcjonować w obrocie prawnym rozporządzenie wykonawcze do ustawy niemające «punktu zaczepienia» w ustawie. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym (niekonstytucyjnej delegacji ustawowej), niezależnie od treści tego aktu, jest również niezgodne z Konstytucją. Dzieli więc los ustawowego przepisu upoważniającego”. Pogląd ten Trybunał powtórzył w wyroku z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07; podobne stanowisko zajął również w wyrokach z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28) oraz z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Owo powiązanie obowiązywania rozporządzenia i upoważniającego do jego wydania przepisu ustawowego nie jest jednak wystarczającą przesłanką do objęcia kontrolą w trybie pytania prawnego tych przepisów rozporządzenia, które nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy sądowej.

4. Zgodność art. 9 pkt 4 u.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zarzuty sądu pytającego w niniejszej sprawie dotyczą braku ustawowych wytycznych do wydania aktu wykonawczego i dalsze rozważania ograniczone zostaną do tego właśnie zagadnienia.

Problematyka wytycznych jako elementu konstrukcyjnego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia wykonawczego była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142, z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36). Definiując to pojęcie, Trybunał odwoływał się do poglądów doktryny i stanowiska Rady Legislacyjnej, a także własnego przekonania ukształtowanego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby wyznaczało kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Rada Legislacyjna zdefiniowała „wytyczne” jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz” (por. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187). W podobny sposób pojęcie wytycznych zostało później zdefiniowane w § 66 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: *zasady techniki prawodawczej*), gdzie stwierdza się „Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego

treści”. Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną: mogą mieć charakter „negatywny”, tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy, jak i charakter „pozytywny” np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, funkcje, które ma spełniać instytucja, ukształtowanie której ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wspomniany wcześniej § 66 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowi, że w wytycznych można wskazać w szczególności: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu, 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia, 3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu, 4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie, 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe dekodowanie wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny. Należy dodać, że podstawą do zrekonstruowania treści wytycznych nie mogą być inne ustawy aniżeli ta zawierająca upoważnienie do wydania danego rozporządzenia. Wytycznych nie można również odtwarzać na podstawie całego systemu prawa obowiązującego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99).

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne, brak wytycznych przesądza bowiem o niekonstytucyjności upoważnienia. Po drugie, do ustalenia, czy treść wytycznych jest adekwatna do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164 i cytowane tam orzeczenia). Zgodnie bowiem z § 66 ust. 2 zasad techniki prawodawczej stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli. W takich wypadkach regulacja ustawowa powinna być pełniejsza, pozostawiając mniej materii do uregulowania w aktach wykonawczych. Jeżeli ustawodawca korzysta z odesłań, to powinien znacznie precyzyjniej wyznaczyć zakres treści rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe – niż w innych materiałach – określenie wytycznych do treści aktu. Oznacza to, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a określane jest *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (zob. wyroki TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99 i 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01).

Wymóg wydawania rozporządzenia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz hierarchiczne powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawiają, że zakres swobody twórcy rozporządzenia jest ograniczony na dwa sposoby: „pozytywnie” – przez ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych do normowania i kierunku tego unormowania oraz „negatywnie” – przez wymaganie braku jego niezgodności ze wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

4.2. Analiza upoważnienia ustawowego zawartego w kwestionowanym art. 9 pkt 4 u.s.w. prowadzi do wniosku, że określa ono podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Jako organ właściwy do

wydania rozporządzenia wskazano ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Rozporządzenie ma zaś określać warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia, a w szczególności liczbę nauczycieli akademickich zaliczanych do minimum kadrowego oraz proporcje liczby tych pracowników do liczby studentów na danym kierunku studiów. Tym samym spełnienie przez jednostkę organizacyjną uczelni wymagań dotyczących minimum kadrowego zostało uczynione jednym z warunków nabycia prawa do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia. Warunek ten, jak wynika z treści art. 9 pkt 4 u.s.w., został przekazany do uregulowania w drodze rozporządzenia, przy czym sposób sformułowania przepisu upoważniającego wskazuje, że regulacja tej materii w akcie wykonawczym ma charakter obligatoryjny. Użyte w treści tego przepisu słowa „w szczególności” mogą być w tym wypadku odczytywane jako swego rodzaju „wstęp” do wytycznych, sygnalizujący co powinno znaleźć się w warunkach, jakie spełniać muszą jednostki organizacyjne uczelni, aby móc prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia.

Art. 9 pkt 4 u.s.w. określa, którzy nauczyciele akademicy mogą być włączeni do minimum kadrowego na kierunku filologia. W tej kwestii przepis formułuje trzy zasady. Po pierwsze, wskazuje, że minimum kadrowe mogą tworzyć jedynie nauczyciele akademicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, posiadający tytuł naukowy lub stopień naukowy. Po drugie, stwierdza, że ustalenie liczby nauczycieli akademickich wliczanych do minimum kadrowego powinno nastąpić z uwzględnieniem zasady, iż jeden nauczyciel akademicki może być wliczony do minimum kadrowego nie więcej niż dwukrotnie, z tym że tylko do jednego minimum kadrowego kierunku studiów drugiego stopnia albo kierunku jednolitych studiów magisterskich. Po trzecie, stanowi, że w wypadku, gdy podstawowa jednostka organizacyjna uczelni prowadzi na danym kierunku studia pierwszego i drugiego stopnia, do minimum kadrowego studiów pierwszego stopnia mogą być również wliczani nauczyciele akademicy stanowiący minimum kadrowe kierunku studiów drugiego stopnia. Art. 9 pkt 4 u.s.w. formułuje zatem trzy wskazówki dotyczące sposobu określania minimum kadrowego na kierunku filologia, które są wiążące dla ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego regulującego tę kwestię w drodze rozporządzenia. Wytyczne te mają zarówno charakter pozytywny, zawierając zalecenia co do sposobu kształtowania minimum kadrowego, jak i charakter negatywny, wskazując, jacy nauczyciele akademicy do owego minimum kadrowego nie mogą być wliczani. W tym ostatnim wypadku chodzi o nauczycieli, którzy już dwukrotnie zostali wliczeni do minimum kadrowego, w tym raz zostali wliczeni do minimum kadrowego kierunku studiów drugiego stopnia albo kierunku jednolitych studiów magisterskich. Ponadto z końcowej części art. 9 pkt 4 u.s.w. wynika, że warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne, aby prowadzić studia na określonym kierunku lub poziomie kształcenia, powinny zostać ukształtowane z uwzględnieniem konieczności zachowania odpowiedniej proporcji między liczbą pracowników wliczanych do minimum kadrowego a liczbą studentów na danym kierunku studiów.

O tym, że art. 9 pkt 4 u.s.w. zawiera wytyczne dla organu uprawnionego do wydania rozporządzenia świadczy również porównanie treści tego przepisu z jego odpowiednikiem w poprzednio obowiązującej ustawie. Zgodnie z art. 4a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.) minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określał w drodze rozporządzenia „warunki, jakie powinna spełniać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów na określonym poziomie kształcenia, uwzględniając w szczególności liczbę nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy lub stopień naukowy, zaliczanych do minimum kadrowego – wraz z formą zatrudnienia, a także proporcje tych pracowników do

liczby studentów na danym kierunku studiów”. Sposób sformułowania tego przepisu wskazuje, że ustawodawca inaczej niż w zaskarżonym art. 9 pkt 4 u.s.w. oddzielił zakres unormowania („warunki”) od wskazówek, jak kształtować warunki do utworzenia i prowadzenia kierunku studiów na określonym poziomie kształcenia („uwzględniając w szczególności liczbę nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy lub stopień naukowy, zaliczanych do minimum kadrowego – wraz z formą zatrudnienia, a także proporcje tych pracowników do liczby studentów na danym kierunku studiów”). Wskazanie w przepisie upoważniającym (czy przepisach upoważniających) zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz wskazówek co do sposobu ich unormowania jest w znacznym stopniu sprawą obranej przez ustawodawcę techniki prawodawczej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że art. 9 pkt 4 u.s.w. spełnia minimalne wymagania stawiane ustawowemu upoważnieniu do wydania rozporządzenia, w szczególności zaś zawiera w swej treści wytyczne co do treści aktu wykonawczego. Mimo to Trybunał pragnie zauważyć, że technika legislacyjna zastosowana w tym przepisie jest ułomna i znacznie lepiej byłoby, gdyby wyraźnie w jego treści wydzielono wytyczne, tak by nie było potrzeby ich dekodowania w sposób powyżej przez Trybunał dokonany.

4.3. Analiza prawa o szkolnictwie wyższym prowadzi do wniosku, że wytyczne co do treści rozporządzenia określającego warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia, w tym warunek minimum kadrowego, znajdują się również w innych przepisach prawa o szkolnictwie wyższym. Z przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału i poglądów doktryny prawa wynika bowiem, że wytyczne co do treści rozporządzenia mogą być odtworzone również z innych przepisów ustawy aniżeli przepis zawierający upoważnienie do wydania tego rozporządzenia. I tak, art. 13 ust. 1 u.s.w. definiuje podstawowe zadania uczelni, wskazując, że są nimi: 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. Wszystkie wskazane wyżej zadania uczelni powinny być brane pod uwagę przez ministra do spraw szkolnictwa wyższego przy określaniu liczby nauczycieli akademickich wliczanych do minimum kadrowego dla poszczególnych kierunków studiów. Owo minimum kadrowe powinno zatem być ukształtowane na takim poziomie, aby gwarantowało wypełnianie przez uczelnię zadań ustawowych. Liczba tych zadań, ich rodzaj i charakter powinny determinować zarówno liczbę nauczycieli akademickich tworzących minimum kadrowe, jak i stawiane im wymagania co do posiadanych stopni i tytułów naukowych. Przy udziale nauczycieli akademickich tworzących minimum kadrowe uczelnia powinna bowiem być w stanie realizować we wskazanym przez ustawę zakresie powierzone jej zadania. Dodatkowo należy zauważyć, że niektóre z zadań wymienionych w art. 13 u.s.w. dotyczą wprost kształcenia, stąd powinny być w szczególny sposób rozważone przy wydawaniu rozporządzenia określającego warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia. Chodzi tu zwłaszcza o zadania takie jak: kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej oraz kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy. Zadania te

powinny być dla ministra do spraw szkolnictwa wyższego wskazówkami uwzględnianymi przy wydawaniu rozporządzenia na podstawie art. 9 pkt 4 u.s.w.

Innym przepisem, który zawiera wskazówki dla ministra do spraw szkolnictwa wyższego co do ukształtowania kwestionowanego rozporządzenia, jest art. 4 ust. 3 u.s.w. Przepis ten precyzuje misję uczelni, jaką jest odkrywanie i przekazywanie prawdy przez prowadzenie badań i kształcenie studentów. Realizacja tak sformułowanej misji uczelni uzależniona jest od właściwego doboru jej kadry naukowej i dydaktycznej. Minister w drodze rozporządzenia powinien zatem określić minimum kadrowe w taki sposób, aby uczelnia mogła realizować powierzoną jej misję.

Konstytucyjne wymaganie szczegółowości upoważnienia do wydania aktu wykonawczego uzasadnione jest tym, by zapobiec arbitralnym rozstrzygnięciom upoważnionego organu. Art. 45 u.s.w. zobowiązuje ministra do współdziałania z Radą Główną Szkolnictwa Wyższego w ustalaniu polityki edukacyjnej państwa w zakresie szkolnictwa wyższego. Rada jest wybieralnym organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego, w skład którego wchodzi przedstawiciele nauczycieli akademickich, doktorantów i studentów. Ma ona prawo wyrażania opinii w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego, a zatem takie prawo miała również w odniesieniu do rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 9 pkt 4 u.s.w. Tego rodzaju opinie są swoistą kontrolą treści wydawanego rozporządzenia i powinny zostać rozważone przez organ uprawniony do jego wydania. Należy zauważyć, że Rada z tej kompetencji korzystała i zgłaszała swoje uwagi do nowelizacji rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., w tym również propozycje zmiany przepisów określających minimum kadrowe na kierunku filologia, łącznie z zaskarżonym w ramach niniejszego postępowania § 6 ust. 1 tego rozporządzenia (zob. uchwała nr 140/2007 Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego z 15 marca 2007 r.).

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że w prawie o szkolnictwie wyższym znajdują się wskazówki co do treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 9 pkt 4 u.s.w. Część z nich wynika z tego ostatniego przepisu, część zaś z innych przepisów prawa o szkolnictwie wyższym, tj. art. 4 ust. 3, art. 13 i art. 45.

4.4. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego nie ogranicza się jednak tylko do ustalenia, czy ustawa w ogóle zawiera wytyczne, ale idzie dalej, zmierzając do ustalenia, czy treść tych wytycznych jest adekwatna do specyfiki regulowanej materii.

Mając na uwadze wszystkie przepisy ustawy pozwalające na rekonstrukcję wytycznych co do treści rozporządzenia określającego minimum kadrowe dla poszczególnych kierunków i poziomów kształcenia, tj. art. 4 ust. 3, art. 9 pkt 4, art. 13 i art. 45 u.s.w., należy stwierdzić, że w wystarczającym stopniu precyzują one treść tego rozporządzenia. Przepisy te zawierają wiele wskazówek, które powinny być brane pod uwagę przez ministra do spraw szkolnictwa wyższego przy określaniu warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia, w tym warunku minimum kadrowego. To oznacza, że w wystarczającym stopniu ograniczają one swobodę regulacyjną ministra, czyniąc z wydawanego przez niego rozporządzenia akt wykonawczy do ustawy. Należy podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, że określenie minimum kadrowego decyduje o prawie uczelni do prowadzenia studiów na danym kierunku czy poziomie kształcenia, wkracza więc w autonomię uczelni, o której mowa w art. 70 ust. 5 Konstytucji. Ta ingerencja musi być jednak oceniana w kontekście misji uczelni, jaką jest kształcenie studentów.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 9 pkt 4 u.s.w. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Brak niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji zaskarżonych przepisów rozporządzenia.

Oba zaskarżone przepisy rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. określają szczegółowe zasady wliczania nauczycieli akademickich do minimum kadrowego dla studiów drugiego stopnia na kierunku „filologia”. Pierwszy z tych przepisów, tj. § 6 ust. 1 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., określa liczbę nauczycieli akademickich tworzących minimum kadrowe dla tego kierunku oraz precyzuje wymagania dotyczące tych osób. Drugi przepis, tj. § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., określa zasady wliczania do minimum kadrowego cudzoziemców, którzy uzyskali poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej stopień odpowiadający co najmniej stopniowi naukowemu doktora oraz osoby, które zostały zatrudnione na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub profesora wizytującego z uwagi na posiadany stopień naukowy doktora oraz znaczne i twórcze osiągnięcia w pracy naukowej, zawodowej lub artystycznej. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności obu tych przepisów ograniczone zostało w pytaniu prawnym do jednego zdania o następującej treści: „Niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia zawartego w art. 9 pkt 4 ustawy skutkuje niezgodnością z Konstytucją także (...) przepisów zawartych w rozporządzeniu, a więc § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia odnoszących się do ustalenia minimum kadrowego” (s. 4-5 pytania prawnego). Zdaniem pytającego sądu, taki sposób sformułowania zarzutu niekonstytucyjności wskazuje, że niezgodność przepisów rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest pochodną niezgodności z tym właśnie wzorcem przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia. Zarzut ten nie może jednak zostać uwzględniony w sytuacji, gdy Trybunał nie podzielił przekonania pytającego sądu co do niekonstytucyjności art. 9 pkt 4 u.s.w.

Co więcej, należy zauważyć, że sformułowany w ten sposób zarzut niekonstytucyjności nie pozwala na ustalenie związku, jaki pytający sąd dostrzega pomiędzy § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. uczynionymi przedmiotem kontroli oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji wskazanym jako wzorzec kontroli. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ten ostatni przepis nie jest adekwatnym wzorcem dla kontroli § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. Opisuje on istotę rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy oraz definiuje elementy konstrukcyjne ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia. Żadna z tych materii nie ma bezpośredniego związku z treścią § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. Między przedmiotem i wzorcem kontroli nie ma zatem powiązań treściowych, których istnienie jest warunkiem wydania orzeczenia o merytorycznej zgodności lub sprzeczności porównywanych przepisów. § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r. nie są również bezpośrednio powiązane z art. 92 ust. 1 Konstytucji więzią kompetencyjną, gdyż rozporządzenie, którego są częścią, zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 pkt 4 u.s.w. Z art. 92 ust. 1 Konstytucji nie można zrekonstruować normy uprawniającej do wydania przez określony organ (w tym wypadku ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego) przepisów wykonawczych o określonej treści (w tym wypadku rozporządzenia określającego warunki, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne, aby prowadzić studia na określonym kierunku i poziomie kształcenia). Jedynie przepis ustawowy zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia (w tej sprawie art. 9 pkt 4 u.s.w.) mógłby być właściwym wzorcem dla weryfikacji, czy regulacja danej materii w rozporządzeniu nie wykracza poza zakres spraw przekazanych do uregulowania. W związku z powyższym, z uwagi na wskazanie przez pytający sąd nieadekwatnego wzorca dla kontroli § 6 ust. 1 i § 10 rozporządzenia z 27 lipca 2006 r., Trybunał stwierdza, że przepisy te nie są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.