

Kraków, dnia 20 stycznia 2016 r.

STANOWISKO KOLEGIUM REKTORSKIEGO

**w sprawie skargi Pana Krzysztofa Kopacza z dnia 11 stycznia 2016 r.
skierowanej do Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego „na działanie Rady Wydziału
Prawa i Administracji UJ polegające na podjęciu w dniu 30.11.2015 roku uchwały nr
303/XI/2015”**

1. Legitymacja czynna, tryb postępowania, podstawa prawna i sposób załatwienia skargi

Pan Krzysztof Kopacz złożył skargę skierowaną do Senatu UJ za pośrednictwem Rektora UJ powołując jako podstawę jej złożenia art. 227 kodeksu postępowania administracyjnego. Skarżący – jako członek Senatu UJ oraz członek Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ nie jest bowiem legitymowany do złożenia odwołania od uchwały Rady Wydziału na podstawie art. 68 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który zastrzega taką kompetencję wyłącznie dla kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (w tym przypadku dziekana). W istocie zatem legitymacja czynna Skarżącego może wynikać z art. 221 §1 k.p.a. w z zw. z art. 224 k.p.a., które stanowią o prawie każdego do składania skarg i wniosków do organów państwowych, przez które należy rozumieć także organy ogólnie określonych państwowych jednostek organizacyjnych. Niemniej jednak należy również zwrócić uwagę na stanowisko, zgodnie z którym skarga w trybie art. 227 i nast. przysługuje jedynie na działania organów administracji publicznej, do których nie zaliczają się rady podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni. Właściwy tryb postępowania skargowego determinuje zakres jej rozpoznania i sposób załatwienia sprawy. Przedmiot skargi uregulowany w art. 227 k.p.a., na który powołuje się Skarżący, sprowadza się w szczególności do „zaniechania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy lub ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących”. Z regulacji art. 227 k.p.a. wynika jednakże, że katalog zarzutów, które mogą zostać zawarte w skardze jest otwarty, a w doktrynie podkreśla się, że wystarczy, że ze skargi wynika niezadowolenie Skarżącego ze sposobu postępowania organu państwowego lub jego pracowników. Przez pryzmat takiego stanowiska co do wykładni art. 227 k.p.a., należy ocenić zarzuty zawarte w skardze Pana Krzysztofa Kopacza, które odpowiadają treści art. 68 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, stanowiącym o podstawach uchylenia uchwały rady podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni przez jej senat. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że regulacja art. 68 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym pozostaje w związku z art. 68 ust. 4 tej ustawy, z czego wynika, że senat uczelni uchyla uchwałę podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni na skutek odwołania od tej uchwały wniesionego przez kierownika tej jednostki (dziekana

wydziału), jeśli stwierdzi podstawę prawną takiego uchylecia, to jest sprzeczność uchwały z ustawą, statutem, uchwałą senatu lub naruszającą ważny interes uczelni. W doktrynie został wyrażony pogląd, zgodnie z którym senat uczelni może uchylić uchwałę rady podstawowej jednostki uczelni wyłącznie wtedy, gdy zostanie wniesione od niej odwołanie przez kierownika tej jednostki. Niemniej jednak wskazuje się również na inną wykładnię art. 68 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, na podstawie której senat uczelni może sprawować nadzór organizacyjny nad uchwałami podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni bez inicjatywy (odwołania) kierownika tej jednostki.

Biorąc pod uwagę powyższe należy przyjąć, że w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 221 i nast. k.p.a. na skutek skargi Pana Krzysztofa Kopacza dopuszczalne jest dokonanie przez Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego oceny działania Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ polegającego na podjęciu uchwały nr 303/XI/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. w świetle przesłanek uregulowanych w art. 68 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, które zawierają się w otwartym katalogu podstaw skargi ujętych w art. 227 k.p.a.

W odniesieniu do sposobu załatwienia skargi kodeks postępowania administracyjnego wymaga jedynie zawiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia tej skargi, które to zawiadomienie jest czynnością materialno – techniczną, a nie aktem administracyjnoprawnym, nie podlega zaskarżeniu przez wniesienie odwołania, ani nie przysługuje od niego skarga do sądu administracyjnego (jest to powszechne stanowisko doktryny i wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych).

W wyniku rozpatrzenia skargi, Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego wyraża zatem stanowisko o bezzasadności lub zasadności skargi i zawiadamia o treści rozstrzygnięcia, czyli sposobie załatwienia skargi Skarżącego.

2. Bezzasadność skargi

Skargę Pana Krzysztofa Kopacza należy uznać za bezzasadną w całości. Żadna z powołanych w skardze podstaw oceny działania Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ przez podjęcie uchwały z dnia 30 listopada 2015 r. nr 303/XI/2015 nie zasługuje na uwzględnienie. Zarzuty podniesione w skardze to: sprzeczność z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym, statutem UJ oraz naruszenie ważnego interesu Uniwersytetu Jagiellońskiego.

2.1. Bezzasadność zarzutu sprzeczności działania Rady WPiA UJ ze statutem UJ

W pierwszej kolejności zostanie rozważony zarzut sprzeczności działania Rady WPiA UJ ze statutem UJ, bowiem odnosi się on do kwestii proceduralnych i kompetencyjnych.

Błędne jest stanowisko Skarżącego, zgodnie z którym Rada Wydziału Prawa i Administracji UJ podjęła uchwałę nr 303/XI/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. z naruszeniem trybu uregulowanego w §33 pkt 10 statutu UJ, bowiem rzeczona uchwała nie została podjęta na wniosek trzech członków Rady WPiA UJ, ale na wniosek Dziekana WPiA UJ, którego kompetencja jest samodzielna. Pisemny wniosek z załączonym do niego projektem uchwały podpisany przez trzech Profesorów WPiA UJ został skierowany do Dziekana WPiA UJ, a nie do Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ. Autorzy projektu uchwały skierowali zatem

wniosek do Dziekana WPiA UJ w sprawie podjęcia przez Radę Wydziału projektowanej uchwały, ale z wnioskiem do Rady Wydziału zwróciła się Dziekan WPiA UJ. Należy również zwrócić uwagę na postanowienie §33 pkt 9 statutu UJ, który stanowi o kompetencji rad wydziałów do podjęcia uchwał w sprawach przedłożonych przez dziekana nie precyzując charakteru i przedmiotu takiej uchwały. Dziekan WPiA UJ przesłała w swoim imieniu, wcześniej, tj. przed posiedzeniem Rady WPiA UJ, drogą elektroniczną do wiadomości wszystkich członków Rady Wydziału projekt uchwały (a nie wniosek). Statut UJ nie nakłada obowiązku wcześniejszego powiadomienia członków rad wydziałów o projektach uchwał, będących przedmiotem danego posiedzenia, ale jedynie nakłada obowiązek odpowiedniego zawiadomienia członków rad wydziałów o terminie i miejscu posiedzenia i załączenia projektu porządku obrad, nie później niż tydzień przed planowanym terminem. Wbrew stanowisku skargi, każdy z członków Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ miał możliwość zapoznania się przed posiedzeniem Rady Wydziału (w którym, zgodnie z postanowieniem §41 statutu UJ obowiązany jest uczestniczyć) z projektem uchwały. Projekt ten został następnie objęty porządkiem obrad na wniosek Dziekana WPiA UJ zgodnie z postanowieniem §38 ust. 3 statutu UJ na podstawie głosowania na posiedzeniu Rady Wydziału w dniu 30 listopada 2015 r. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że sama Rada Wydziału, jako organ kolegialny, zdecydowała w pierwszym głosowaniu dotyczącym projektu uchwały o dalszym jej procedowaniu i kolejnym głosowaniu. Okoliczność, że autorami projektu uchwały było trzech Profesorów WPiA UJ, którzy projekt ten skierowali do Dziekana WPiA UJ, nie ma z punktu widzenia legalności procedowania nad uchwałą znaczenia. Z kolei ze względu na krótką treść projektowanej uchwały oraz jej materię, związaną z zagadnieniami fundamentalnymi z punktu widzenia państwa prawa, nie można zasadnie uznać, że członkowie Wydziału Prawa i Administracji UJ nie byli w stanie powziąć odpowiedniego stanowiska w sprawie uchwały i wyrazić go podczas dyskusji oraz głosowania. Podkreślić należy, że Dziekan WPiA UJ zarządziła dyskusję i głosowanie zarówno w przedmiocie objęcia projektowanej uchwały porządkiem obrad Rady WPiA UJ w dniu 30 listopada 2015 r., jak i następnie nad treścią projektu uchwały, której wynikiem były zmiany, wpływające na ostateczną treść poddaną pod głosowanie. Każdy z obecnych na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2015 r. członków Rady Wydziału miał możliwość swobodnego wyrażenia stanowiska, z czego Skarżący również skorzystał nie podnosząc żadnych formalnych zarzutów związanych z podjęciem przez Radę WPiA UJ uchwały nr 303/XI/2015, natomiast zgłaszając poprawki merytoryczne do treści projektu, z których niektóre zostały uwzględnione w ostatecznej wersji projektu poddanego pod głosowanie. Należy zwrócić uwagę, że z racji zajmowanego stanowiska administracyjnego Skarżący miał obowiązek zadbania o dochowanie wymogów formalnych procedowania nad projektem uchwały, nawet jeśli nie zgadzał się z jego treścią. Na wniosek Skarżącego głosowanie nad uchwałą było tajne i każdy z członków Rady Wydziału miał możliwość oddania dowolnego głosu, bądź też niewzięcia udziału w głosowaniu. Wynik głosowania został podany do publicznej wiadomości i wyraża stanowisko większości członków Rady Wydziału, a nie wszystkich.

Oczywiście bezzasadny jest zarzut skargi dotyczący „niewłaściwości rzeczowej” Rady WPiA UJ do podjęcia uchwały nr 303/XI/2015, bowiem statut UJ w §33 stanowi o zakresie wyłącznej kompetencji rad wydziałów w kontekście kompetencji innych organów lub

przedstawicieli wydziałów, ale w żadnym razie nie określa zamkniętego katalogu kompetencji tych rad. Jednocześnie statut UJ nie ogranicza, wbrew niezasadnemu stanowisku skargi, dopuszczalności podjęcia przez rady wydziałów uchwał, które nie dotyczą *stricte* działania danego wydziału, czemu przeczy chociażby §33 pkt 9 i 10 statutu UJ oraz funkcja tego postanowienia statutowego. Zauważyć należy, że Rada Wydziału Prawa i Administracji UJ podejmowała już uchwały w sprawach niezwiązanych ściśle z działalnością Wydziału, jak np. w kontekście Krajowej Szkoły Sędziów i Prokuratury uznając konieczność wyrażenia stanowiska w przedmiocie kształcenia przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Zarówno ta ostatnia uchwała, jak i objęta skargą Pana Krzysztofa Kopacza uchwała nr 303/XI/2015, dotyczą spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia działalności Wydziału Prawa i Administracji UJ, który także jako najlepszy Wydział Prawa w Polsce, wyznacza standard kształcenia prawników, uczestniczy w procesie tworzenia prawa i winien podkreślać znaczenie państwa prawa. Uchwała wyrażała opinię większości członków Rady Wydziału w sprawie podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawa i roli Trybunału Konstytucyjnego oraz apel do Prezydenta RP o podjęcie działań mających na celu ochronę tych wartości. Uchwała ta nie stanowi natomiast żadnego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, nie narusza niczyich praw lub kompetencji, nie nawołuje do działań bezprawnych.

2.2. Bezzasadność zarzutu sprzeczności działania Rady WPiA UJ z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym

W kontekście zarzutów naruszenia statutu UJ Skarżący podnosi naruszenie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, to jest art. 4 tej ustawy. Skarga jest również bezzasadna w tym zakresie. Powołany przez Skarżącego art. 4 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym dotyczy statusu uczelni wyższej, stanowiącej część narodowego systemu edukacji i nauki przez pełnienie misji odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów. Jest to deklaracja ustawowa, która określa znaczenie uczelni wyższych w ramach struktury państwa i społeczeństwa, a nie norma, która formułuje określony zakaz, który może zostać naruszony lub nakaz, którego należy przestrzegać. Konieczne jest zwrócenie uwagi, że w tym samym artykule, w ust. 1 została wyrażona podstawowa zasada funkcjonowania uczelni wyższych, to jest zasada autonomii, przez pryzmat której należy wyklądać nie tylko dalsze postanowienia art. 4 ustawy, ale całą ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym. Wspomniane postanowienie ustawy jest również nieadekwatne do treści zarzutów podniesionych w tym kontekście przez Skarżącego, a wnioski – jak się wydaje – wyprowadzone przez Skarżącego na podstawie próby zastosowania metody wykładni *a contrario* mają charakter wniosków *ad absurdum*. Nie jest bowiem zasadne wnioskowanie w odniesieniu do skutków normy, niemającej nic wspólnego ze stanem faktycznym, którego ma dotyczyć. Skarżący bowiem ze statusu uczelni, jako integralnej części narodowego systemu nauki i oświaty na podstawie misji odkrywania i przekazywania prawdy wywodzi, że uczelnia lub jej jednostki organizacyjne nie mają prawa do wyrażania opinii lub apelu dotyczących podstawowych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawa (podobnie jak *ad absurdum* byłby wniosek *a contrario*, zgodnie z którym nie można przechodzić na czerwonym świetle wyprowadzony z normy, na

podstawie której zielone światło dla kierowców oznacza dopuszczalność ruchu pojazdów). Wnioskowanie *a contrario* może bowiem dotyczyć obowiązku/uprawnienia pozostającego w związku z treścią (hipotezą, dyspozycją) i funkcją danej normy. Podjęta przez Radę WPiA UJ uchwała nr 303/XI/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. nie wyraża stanowiska w kwestiach politycznych, ale odnosi się do zagrożeń dla demokratycznego państwa prawa ze względu na podważenie statusu Trybunału Konstytucyjnego oraz odwołuje się do Konstytucji RP i ustanowionych w niej podstawowych zasad porządku prawnego w Polsce, w szczególności zasady trójpodziału władzy i konstytucyjnej roli Prezydenta RP, jako strażnika Konstytucji RP. W tym kontekście zastosowanie znajduje inny przepis ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, tj. ten, który określa podstawowe zadania uczelni. Zostały one ustanowione w art. 13 ust. 1 ustawy, a zgodnie z punktem 1. tego artykułu, należy do nich również wychowanie studentów w poszanowaniu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka. Z powołanego uregulowania ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wynika, że jednym z podstawowych zadań uczelni jest poszanowanie zasady demokratycznego państwa prawa, praw człowieka oraz odpowiedzialność za państwo polskie i jego konstytucyjny porządek. Skoro w tym duchu mają być kształceni studenci, to uczelnia lub jej jednostka organizacyjna, w szczególności Wydział (Prawa i Administracji) nie powinna pozostawać obojętna w sytuacji działań politycznych, stwarzających zagrożenie dla tychże fundamentalnych zasad państwa polskiego. Uchwała Rady WPiA UJ wyraża troskę o państwo polskie w duchu odpowiedzialności za nie, zwracając się z opinią i apelem do absolwenta tego Wydziału, który pełni funkcję Prezydenta RP, o podjęcie działań w celu poszanowania wartości konstytucyjnych oraz uczelnianych uregulowanych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym.

Uchwała Rady WPiA UJ z dnia 30 listopada 2015 r. nr 303/XI/2015 nie tylko nie pozostaje w sprzeczności z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym, ale stanowi realizację jednego z podstawowych zadań uczelni uregulowanych w art. 13 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

2.3. Bezzasadność zarzutu sprzeczności działania Rady WPiA UJ z ważnym interesem Uniwersytetu Jagiellońskiego

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut skargi w przedmiocie naruszenia przez Radę WPiA UJ ważnego interesu Uniwersytetu. Celem tej uchwały nr 303/XI/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. nie był status „uczestnika sporu politycznego”, ale wyrażenie stanowiska w sprawie konieczności poszanowania i ochrony podstawowych wartości konstytucyjnych, w tym zasady państwa prawa i roli Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego podstawowy i konstytucyjnie ukształtowany, jako niezależny organ kontroli konstytucyjności prawa w Polsce i działania organów państwowych. Jest to również realizacja postanowienia §1 ust. 2 statutu UJ, który odwołuje się do „poszanowania praw i godności człowieka, patriotyzmu, demokracji, honoru oraz odpowiedzialności za losy społeczeństwa i Ojczyzny”. Skoro Statut UJ uznaje te wartości za podstawowe, to znaczy, że uchwała Rady WPiA UJ, która ma na celu ochronę tych wartości, nie może pozostawać w sprzeczności z ważnym interesem Uniwersytetu. Nie jest również zasadny zarzut Skarżącego, zgodnie z którym uchwała Rady WPiA UJ nr 303/XI/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. miałyby stanowić „próbę wywarcia presji

na niezależny Trybunał Konstytucyjny i niezawisłych sędziów”, bowiem nie była ona skierowana do TK, ale do Prezydenta RP i nie odnosiła się w żadnym zakresie do oceny konkretnych przepisów prawnych, w tym podlegających ocenie przez Trybunał Konstytucyjny. TK nie rozstrzyga spraw na takim poziomie ogólności, jaki stanowi treść kwestionowanej przez skarżącego uchwały Rady WPiA UJ. Jednocześnie nie można sędziom TK przypisać roli „ust autorytetów” będących członkami Rady WPiA UJ, bowiem sędziowie TK są niezawisli i przy orzekaniu podlegają wyłącznie Konstytucji RP, a doświadczenie sędziów TK oraz ich wiedza nie pozwala na przyjęcie za zasadne podważanie przez Skarżącego bezstronności orzeczniczej sędziów TK z powodu treści uchwały uczelni. Z punktu widzenia oceny działania Rady WPiA UJ przez podjęcie uchwały nr 303/XI/2015 nie mają znaczenia „negatywne komentarze”, na które powołuje się Skarżący, bowiem nie stanowią one kryterium kontroli tego działania, a jednocześnie temu stwierdzeniu można przeciwstawić fakt szerokiego pozytywnego przyjęcia uchwały przez społeczeństwo i opinię publiczną.

3. Konkluzja

Skarga Pana Krzysztofa Kopacza z dnia 11 stycznia 2016 r. na działanie Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ polegające na podjęciu uchwały nr 303/XI/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. jest bezzasadna w całości. Działanie Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ nie pozostaje w żadnym zakresie w sprzeczności z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym oraz innymi ustawami, statutem UJ oraz nie narusza ważnego interesu Uniwersytetu Jagiellońskiego.