

dr Monika Mularska-Kucharek
Wiceprezes Fundacji
Science Watch Polska
monika.kucharek@sciencewatch.pl

Prawo czy praktyka? Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii prawa habilitanta do autoryzacji protokołu z posiedzenia komisji habilitacyjnej i złożenia podpisu

Fundacja Science Watch Polska podejmuje szereg działań na rzecz poprawy przestrzegania prawa przez uprawnione organy w postępowaniach awansowych, głównie z uwagi na zgłaszane w tym zakresie nieprawidłowości.

Jedną z nich jest ograniczanie habilitantowi prawa do autoryzacji protokołu z posiedzenia komisji habilitacyjnej, w którym uczestniczył na podstawie art. 18 a ust. 10 **ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm., dalej jako *ustawa o stopniach naukowych*)** i złożenia podpisu na ww. dokumencie.

Jak wynika z ustaleń Fundacji w tym aspekcie decyduje nie prawo, a praktyka, zgodnie z którą protokoły nie były przedstawiane do podpisu habilitantowi. **Wprawdzie na gruncie poprzedniego stanu prawnego taki obowiązek nie wynikał wprost z przepisów, jednak należało odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej jako *kpa*), co wynika z art. 29 ust. 1. ustawy o stopniach naukowych.** Przepis ten stanowi, iż w postępowaniach awansowych, w zakresie nieuregulowanym odmiennie w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy kpa.

Na konieczność odpowiedniego stosowania przepisów kpa w procedurach awansowych wskazuje także Centralna Komisja ds. Stopni i Tytułów w Komunikacie z dnia 13.08.2019 r., w którym czytamy: *Postępowania o awans naukowy są ogólnymi postępowaniami administracyjnymi szczególnego rodzaju. Oznacza to, że mają do nich odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*¹.

¹<https://www.ck.gov.pl/news/id/35.html>, (pobrano dn. 2.01.2020 r.).

W związku z tym, że problematyka sporządzania protokołów w postępowaniu awansowym nie jest przedmiotem regulacji ustawy o stopniach naukowych, zgodnie z art. 29 tej ustawy, odpowiednie zastosowanie znajdują tu przepisy kpa. Zgodnie z art. 68 kpa, protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole. Zatem habilitant biorący udział w posiedzeniu komisji habilitacyjnej powinien mieć możliwość zapoznania się z treścią protokołu, który następnie powinien zostać przez niego podpisany.

Z uwagi na niestosowanie przywołanych regulacji przez uprawnione organy, Fundacja zwróciła się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestiach kluczowych dla rzetelnego i zgodnego z prawem procedowania przedmiotowych spraw. W odpowiedzi Rzecznika z dnia 22 kwietnia b.r. czytamy, *Powołana ustawa nie przewidywała wprost takiego obowiązku i w praktyce protokoły nie były przedstawiane do podpisu habilitantowi. Mając jednak na uwadze odesłanie zawarte w art. 29 ust. 1 u.sn., w takich stanach faktycznych odpowiednie zastosowanie powinny mieć przepisy k.p.a., tj. w szczególności odpowiednie zastosowanie powinien znaleźć art. 68 § 2 k.p.a. przewidujący obowiązek odczytania protokołu wszystkim osobom biorącym udział w czynności, które następnie powinny podpisać protokół (podkreślenie autora). Dzięki temu habilitant miałby możliwość weryfikacji, czy protokół odzwierciedla prawdziwy przebieg zdarzeń, w szczególności zaś, czy nie zostały zniekształcone wypowiedzi habilitanta. Należy jednak podkreślić, że odmienne stanowisko w tej sprawie prezentowane jest przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów, w ocenie której specyfika postępowań awansowych, w szczególności zaś późniejsze sporządzanie protokołu i przekazywanie go do podpisu w drodze obiegowej, uzasadnia nieprzedstawianie habilitantowi protokołu do podpisu. Trzeba jednak podkreślić, że mając na uwadze istotne opóźnienia w przygotowywaniu protokołów, w praktyce nieprzedstawienie tego dokumentu do podpisu habilitantowi, przy jednoczesnym niezapewnieniu mu możliwości odniesienia się do niego przed wydaniem rozstrzygnięcia przez organ uprawniony do nadawania stopnia naukowego, dalece ogranicza stronie prawo do aktywnego udziału w sprawie (podkreślenie autora).*

W innym oświadczeniu Rzecznika Praw Obywatelskich, zawartym w piśmie z dnia 11.04.2018 r. czytamy: *W związku z tym, że problematyka sporządzania protokołów w postępowaniu awansowym nie jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 14 marca 2003 r.*

o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.; dalej jako: u.s.n.), w tym zakresie na mocy art. 29 ust. 1 u.s.n., odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej jako: k.p.a.). Zgodnie zaś z art. 68 § 2 k.p.a. co do zasady protokół powinien zostać odczytany, a następnie przedłożony do podpisu wszystkim osobom obecnym i biorącym udział w czynności urzędowej. W ten sposób zapewnia się osobom biorącym udział w czynności możliwość kontroli, czy protokół został sporządzony w sposób oddający prawdziwy jej przebieg.

W kontekście przedmiotowej sprawy istotne znaczenie ma uzasadnienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, sygn. akt VI SA/Wa 823/08, z którego wynika: *Jeżeli sporządzono w sprawie protokół ustaleń między organem i stroną, z którym strony nie zapoznano i nie przedstawiono do podpisu, a następnie, w oparciu o ten protokół, wydano decyzję, to takie działanie organu nie tylko narusza przepis art. 10 kpa, wymagający dopuszczenia strony do udziału w każdym stadium postępowania, przepisy o sporządzaniu protokołów, a w tym art. 68 § 1 i 2 i art. 70 kpa, ale także narusza art. 8 kpa, wymagający od organów administracji publicznej prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów Państwa (wyrok NSA W-wa z dnia 29 czerwca 2004 OSK 532/04 LEX nr 158985).*

Protokół może być dowodem w postępowaniu tylko wówczas, jeżeli jest zgodny z prawem, a więc jeżeli został sporządzony w sposób określony w art. 68 § 2 kpa.

Zgodnie z unormowaną w art. 7 zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej "podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy". Zgodnie z tą zasadą to organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie może tego obowiązku przerzucać na stronę postępowania administracyjnego wobec której wszczął postępowanie.

To na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek sporządzania prawidłowego protokołu, spełniającego wymagania formalne i materialne. Podlega on kontroli przez osoby biorące udział w czynności urzędowej. Służy to ochronie strony postępowania przed próbami nierzetelnego zamieszczania w aktach danych niezgodnych z rzeczywistym

przebiegiem czynności, czy też z ustaleniami dokonanyimi podczas tych czynności. Tę kontrolę strona sprawuje poprzez spełnienie wymogu podpisu.

W tym kontekście należy przywołać uzasadnienie wyroku NSA z 14 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 635/18, *w sprawach dotyczących nadawania stopni i tytułów konieczne jest zapewnienie obiektywizmu w organie*. Bezspornie należy uznać, że wymóg obiektywizmu zostałby spełniony przez udostępnienie stronie protokołu do autoryzacji i podpisu, wypełniający tym samym przepisy wyrażone w art. 68 KPA. Tymczasem: ***Taka jest też od 2011 r. praktyka wszystkich komisji habilitacyjnych w Polsce, że protokół jest podpisywany wyłącznie przez członków komisji***, jak czytamy w piśmie CK, którym dysponuje Fundacja.

Wobec powyższego trudno nie zadać kilku istotnych pytań. Po pierwsze, dlaczego Centralna Komisja ds. Stopni i Tytułów nie stosuje obowiązujących przepisów kpa, a zamiast tego wprowadza niezgodną z prawem zasadę, że protokół podpisywany jest tylko przez członków komisji habilitacyjnej? Po drugie, dlaczego instytucja, która powinna stać na straży praworządności w postępowaniach awansowych, nie stosuje obowiązujących przepisów prawa w zakresie art. 68 kpa? Czyżby praktyka była ważniejsza niż regulacje prawne?