

Brak prawa dostępu do recenzji w postępowaniu opiniodawczym przed Centralną Komisją. Czy zgodnie z prawem?

Postępowanie o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego (postępowanie habilitacyjne) jest postępowaniem administracyjnym, wszczynanym zgodnie z przepisem zawartym w art. 18a. ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (zwaną dalej "Ustawą o stopniach naukowych") - na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, skierowanym wraz z autoreferatem do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów¹.

Postępowanie habilitacyjne posiada swoją normatywną regulację w dwóch różnych aktach. Z jednej strony są to przepisy Ustawy o stopniach naukowych oraz wydanego na podstawie art. 31 tej ustawy rozporządzenia wykonawczego tj. Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora. Z drugiej zaś strony - zgodnie z art. 29 ust. 1 zd. pierwsze Ustawy o stopniach naukowych - w postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora oraz nadania, ograniczenia, zawieszenia i pozbawienia uprawnienia do nadawania tych stopni w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne jest postępowaniem jawnym. Jawność postępowania może być rozważana w dwóch aspektach: jawności wewnętrznej (względnej), to jest jawności wobec stron i uczestników postępowania na prawach strony, oraz jawności zewnętrznej - wobec podmiotów niebędących uczestnikami postępowania. Ta ostatnia realizowana jest w szczególności poprzez prawo dostępu do informacji publicznej w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z uwagi na rolę habilitanta w postępowaniu habilitacyjnym

¹ Por. Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok WSA - „Postępowanie w sprawach stopni i tytułu naukowego jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a., z odrębnościami wynikającymi z przepisów procesowych, zamieszczonych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki” - Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 58/08, Legalis nr 119275; wyrok WSA.

jako strony, istotne znaczenie ma jawność wewnętrzna, która jest ściśle związana rządzącymi procedurą administracyjną zasadami ogólnymi czynnego udziału strony w postępowaniu, wzbudzania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, informowania oraz zasadą prawdy obiektywnej. Przejawami jawności wewnętrznej są w szczególności instytucje doręczeń, wezwań oraz udostępniania akt.

Kwestia prawa wglądu strony do akt sprawy nie jest normowana w przepisach ustawy o stopniach naukowych ani w przepisach wykonawczych do niej wydanych. Konieczne staje się zatem sięgnięcie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (oznaczanego dalej skrótem KPA, który w art. 73 § 1 stanowi, że strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to służy jej również po zakończeniu postępowania. Oznacza to, że strona może zapoznawać się z aktami sprawy administracyjnej w toku całego postępowania - niezależnie od tego czy prowadzi ją organ I czy II instancji. Istotne wydaje się jednak przywołanie orzecznictwa sądu w zakresie definiowania „akt sprawy”. W wyroku z dnia 7 sierpnia 2012 roku (II GSK 1054/11, ONSAiWSA 2014, Nr 6, poz. 97) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia "akt sprawy" mimo wielokrotnego posługiwania się nim w przepisach oraz, że jedynie w oparciu o analizę poszczególnych unormowań można odtworzyć, co składa się na akta sprawy. Niewątpliwie są to protokoły (art. 67 i 117 § 2 KPA), adnotacje sporządzone przez pracownika (art. 72 KPA), jak i inne materiały zgromadzone w toku prowadzenia konkretnej sprawy (zarówno wytworzone w tym postępowaniu jak i - przy uwzględnieniu treści art. 75 § 1 KPA - materiały czy dowody z innych postępowań).

Na gruncie przywołanych powyżej regulacji rozważenia wymaga kwestia, czy zasadny jest przepis wynikający z art. 23 ust.1 Statutu CK, którego brzmienie jest następujące, „Akta wytworzone w toku postępowania opiniodawczego przed Komisją są dostępne dla stron i uczestników postępowania od chwili podjęcia uchwały przez Prezydium Komisji z uwzględnieniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych i przepisów o ochronie danych osobowych”, co oznacza tym samym, że dokumenty wytworzone do momentu podjęcia decyzji przez CK, w tym recenzje przygotowane w ramach procedury odwoławczej są niejawne i nieudostępnianie stronie. Tym samym art. 23 ust. 1 Statutu CK wyłączający jawność postępowania w CK do chwili wydania decyzji ogranicza uprawnienia procesowe strony postępowania, uniemożliwiając jej jednocześnie wgląd do akt postępowania na każdym etapie sprawy zagwarantowany art. 73 ust.1 i stanowi ograniczenie **zasady jawności postępowania, co z kolei może mieć wpływ na**

możliwość obrony jej praw. W wyroku z dnia 2 września 2009 roku (II GSK 19/09, System Informacji Prawnej LEX nr 596684) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że prawo strony do przeglądania akt sprawy i żądania wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów dotyczy całych akt, a więc nie tylko dotyczących postępowania w danej instancji, lecz wszystkich stadiów postępowania zmierzających do załatwienia sprawy. W przypadku spraw prowadzonych z uwzględnieniem czynności innego postępowania i połączenia ze sobą akt kilku spraw odnoszących się do tej samej strony, wszystkie akta pozostające w dyspozycji organu w toku postępowania są objęte uprawnieniami strony przewidzianymi w art. 73 § 1 KPA².

Co istotne, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2006 roku (I FSK 703/05,) „prawo wglądu do akt obejmuje prawo zapoznania się z całością zgromadzonej w nich dokumentacji, a zatem również z tymi dokumentami, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia, choć zostały zgromadzone w toku postępowania albo nie zostały dołączone do akt sprawy, choć były wykorzystywane w postępowaniu”. Stanowisko to wydaje się o tyle uzasadnione, iż strona postępowania może mieć ważny interes w tym, aby ponownie zanalizować akta sprawy administracyjnej, także i po zakończeniu sprawy. Ponadto, jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, interpretacja art. 73 § 1 KPA powinna gwarantować nie tylko realizację podstawowych zasad postępowania administracyjnego (m.in. zasady jawności, czynnego udziału strony, prawdy obiektywnej, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa), ale także wyrażonego w art. 51 ust. 3 konstytucji RP prawa dostępu każdego do dotyczących go urzędowo dokumentów i zbiorów danych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 marca 2013 r., sygn. II SA/Łd 1193/12).

W oparciu o przywołane regulacje prawne a także orzecznictwo sądowe w zakresie dostępu do akt trudne do uzasadnienia wydaje się ograniczenie dostępu do akt wynikające ze Statutu CK art. 23 ust. 1, gdyż ani w tymże Statucie, ani w Ustawie o stopniach i tytułach, nie znajdujemy okoliczności, które przemawiać by miały za ograniczeniem praw strony wynikających z art. 73 KPA mającym zastosowanie w postępowaniu habilitacyjnym. Tym bardziej, iż jak wynika z ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt. SK 30/10) w odniesieniu do postępowania o nadanie stopnia umożliwienie stronie wglądu do akt sprawy odnosi się także do zapewnienia jak najszerszego uwzględnienia zasady jawności tego postępowania. Ponadto, jak wynika z art. 33 ust. 1b. Ustawy Centralna Komisja w swoich pracach kieruje się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości realizowanych działań (...). Tymczasem wskazać należy, iż nieuzasadnione

² por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 391-392.

szczególnymi okolicznościami ograniczenie praw strony dostępu do akt sprawy, szczególnie pozostające w sprzeczności z orzecznictwem sądu, z którego wynika prawo dostępu do akt na każdym stadium zmierzającym do załatwienia sprawy, a więc nie tylko dotyczącym postępowania w danej instancji (II GSK 19/09), wydaje się odstępować w pewnym zakresie regulacjom wynikającym z art. 33 ust. 1b Ustawy i poddawać w wątpliwość ich wypełnianie. Tym bardziej, że Kodeks postępowania administracyjnego wyraźnie reguluje zasady ograniczania jawności akt. Zgodnie z art. 74 ust. 1, Przepisu art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu ze względu na ważny interes państwowy”. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182 poz. 1228) wskazuje okoliczności nadania dokumentom klauzule tajne i ściśle tajne. W przypadku pojęcia ważnego interesu publicznego organ w drodze wykładni prawa na podstawie konkretnego przypadku wskazuje czy mamy do czynienia z ważnym interesem państwowym. W ustawie o ochronie informacji niejawnych przyjęto, że niejawne są takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby niekorzystne z punktu widzenia jej interesów, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażenia.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej, np. przez to, że:

- osłabi jej gotowość obronną,
- doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy natomiast informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej np. przez to, że:

- utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione,
- w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości,

- przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Na gruncie przywołanych powyżej regulacji powstaje zasadnicze pytanie, w jaki sposób udostępnienie aktów wytworzonych w toku postępowania opiniodawczego przed CK stronie postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie habilitacyjne może zaszkodzić ważnemu interesowi państwowemu? Szczególnie, że WSA w Łodzi w wyroku z 3 października 2012 r. (sygn. III SA/Łd 650/12) wyjaśnił, że „pojęcie *ważny interes państwowy* wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym wypadku jego zastosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy. Organ powinien wskazać ze względu na jaki konkretnie ważny interes państwowy wyłączył akta sprawy i dlaczego tak skonkretyzowany interes przemawiał za wyłączeniem tych akt.” Oznacza to zatem, że i w tym przypadku chronione są prawa strony zagwarantowane art. 73 KPA, gdyż nakładają na organ obowiązek doprecyzowania, z jakiego powodu następują wyłączenie jawności akt w postępowaniu.

Odrębnie wskazać należy na orzecznictwo Sądu w zakresie normatywnego aktu, jakim jest Statut CK. Zgodnie z wykładnią WSA w Warszawie II SA/Wa 183/16, „statut Centralnej Komisji ma niewątpliwie charakter normatywny, gdyż zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 5 ustawy reguluje kwestie kompetencji organów Centralnej Komisji, sposób wyboru prezydium Centralnej Komisji, jej organizację i tryb działania oraz sposób powoływania recenzentów, przy czym nie jest on aktem prawa powszechnie obowiązującego. Zważywszy bowiem, na określony w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, postanowieniom ww. Statutu, nie można przypisać cech właściwych dla źródeł prawa. Wobec tego, jego stosowanie jest dopuszczalne tylko w odniesieniu do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu ten akt, tj. Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, albowiem jego postanowienia mają charakter przepisów wykonawczych o charakterze wewnętrznym, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP” (II SA/Wa 183/16 - Wyrok WSA w Warszawie). Trzeba tym samym wyraźnie wskazać, iż jak wynika z Ustawy, postępowanie habilitacyjne wszczyna się na wniosek habilitanta, który to wskazuje odpowiednią Radę Wydziału, a zatem nie podlega on w sposób bezpośredni Centralnej Komisji, co rodzi zatem zasadnicze pytanie, zgodnie z wykładnią przywołanego orzecznictwa, czy Statut CK powinien być wiążący dla strony w postępowaniu habilitacyjnym. A co istotniejsze, stwierdzić należy, że statut CK będąc aktem prawnym regulującym zadania, strukturę, organizację i sposób działania podmiotu, w tym przypadku prawa publicznego, nie może ograniczać prawa

wynikającego z aktów nadrzędnych, jakim jest prawo krajowe i ograniczać tym samym prawa strony wynikające ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Na koniec podkreślić należy, iż kwestie ograniczenia prawa dostępu do recenzji na poziomie Centralnej Komisji podejmował mec. Marcin Chałupka³, specjalista z zakresu szkolnictwa wyższego wskazując na „Brak uzasadnienia prawnego rangi ustawy, by recenzje zlecane przez CK były czasowo utajnione [...], argumentując, iż „Uznawanie, iż przepis Statutu CK ograniczający stronie postępowania dostęp do jego akt wiąże stronę, pomimo iż z ustawy o SNIiTn oraz odpowiednio i w zakresie w niej nieuregulowanym stosowanym KPA (w tym art. 73-74 KPA) wynika odmiennie nie wydaje się prawidłowy z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa. Nadto brak uzasadnienia celowościowego by to, co na poziomie rady jednostki jest dla strony jawne (recenzje od momentu złożenia do akt), było niejawnie na etapie przed CK. Jaka bowiem merytoryczna czy jakościowa różnica miałaby za tym przemawiać? Tym bardziej, że możliwość zgłaszania zastrzeżeń formalno-metodologicznych na etapie poprzedzającym wydanie decyzji w oparciu o opinie wobec których takie zastrzeżenia strona podniesie, daje radzie możliwość rozważenia ich. CK tej możliwości się pozbawia. Także delegacja w art. 35 ust. 5 USNIiTn nie zawiera upoważnienia by ograniczać w nim prawa strony ustawowo umocowane”⁴.

Z powyższego wynika, iż brak podstaw prawnych do ograniczania praw habilitantowi w zakresie wglądu do recenzji przygotowanych w postępowaniu odwoławczym, tj. przed Centralną Komisją. Niezrozumiałe zatem pozostaje stosowanie art. 23 ust. 1 Statutu CK jako podstawy odmowy wglądu do sporządzonej dokumentacji przez organ administracji rządowej, jakim jest Centralna Komisja, a który to zobligowany jest do przestrzegania prawa.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2008.

www.chalupka.pl

www.lumenportal.pl

³ <http://chalupka.pl/about-me/> [dostęp 10.05.2018 r.].

⁴ http://www.lumenportal.pl/content/blog/64?filters=created:range%3D01-11-2017:30-11-2017&nid=3843&title=awans_naukowy_-_recenzje_tajne,_bezpodstawnie%3F [dostęp 10.05.2018 r.].