

PRAWO

O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

NOWE PRAWO

– AKTUALNE PROBLEMY

pod redakcją

JACKA PAKUŁY



TORUŃ 2012

PRAWO

O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

NOWE PRAWO

– AKTUALNE PROBLEMY

PRAWO

O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

NOWE PRAWO

– AKTUALNE PROBLEMY

pod redakcją
Jacka Pakuły



Toruń 2012

Redaktor

Jacek Pakuła

Recenzenci

prof. dr hab. Andrzej Borodo, prof. dr hab. Jan Galster,
prof. UMK dr hab. Grzegorz Goździewicz, prof. dr hab. Marek Górski,
dr hab. Jerzy Lachowski, prof. dr hab. Lech Morawski, prof. dr hab. Bartosz Rakoczy,
prof. dr hab. Andrzej Sokala, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Wydawca

„DOM ORGANIZATORA”

87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8

tel. (+48 56) 62-23-807, 62-22-898, 62-23-342

fax (+48 56) 62-23-123

www.tnoik.torun.pl e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl



Druk

Drukarnia Cyfrowa Wydawnictwa Naukowego UMK

ISBN 978-83-7285-662-3



Interdyscyplinarne Koło Naukowe Doktorantów UMK
Publikacja została sfinansowana ze środków Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

© Copyright by Jacek Pakuła

Stan prawny na 1 października 2012 r.

Printed in Poland
Toruń

Projekt okładki, korekta, skład

Eikon Studio
www.eikonstudio.pl e-mail: info@eikonstudio.pl

Spis treści

- 6 Contents
- 7 Noty o autorach
- 9 Wstęp
- 11 Aleksandra Szczerba-Zawada
Zakaz dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego w polskim systemie prawnym. Uwagi na tle przepisów prawa UE
- 39 Michał Szewczyk
Problem odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki
- 59 Krzysztof Czarnecki
Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych ze środków budżetowych
- 79 Adam Szymański
Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy
- 101 Marta Czakowska
Kompetencje senatu uczelni publicznej w świetle nowelizacji przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym
- 117 Paweł Rażny
Rola rektora uczelni publicznej w świetle przepisów znowelizowanego Prawa o szkolnictwie wyższym
- 133 Michał Mościcki
Istota studiów doktoranckich po reformie z 2011 roku
- 151 Łukasz Górski
Znaczenie kodeksów etycznych studentów i doktorantów dla ich odpowiedzialności dyscyplinarnej
- 169 Szymon Krajnik
Stosowanie przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów – wybrane zagadnienia
- 187 Jacek Pakuła
Pomoc materialna w szkole wyższej – próba oceny
- 217 Bogusz Bomanowski
Kryteria wszechstronnej weryfikacji działalności i dorobku uczestnika studiów doktoranckich a system stypendiów naukowych
- 241 Michał Tyburek
Konstrukcja umowy o świadczenie usług edukacyjnych zawieranej przez uczelnię publiczną na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym

Contents

- 7 Contributions
- 9 Introduction
- 11 Aleksandra Szczerba-Zawada
*Prohibition of discrimination in higher education in Polish legal system.
Remarks against EU law*
- 39 Michał Szewczyk
Payment for full-time studies in the light of the constitutional right to education
- 59 Krzysztof Czarnecki
The legal construction of financing universities from budgetary funds
- 79 Adam Szymański
Charter of higher school as a source of labour law
- 101 Marta Czakowska
*The competences of a public university senate in the light of the amendment to
the Act on Higher Education*
- 117 Paweł Rażny
Role of rector of public university in amended the Act on Higher Education
- 133 Michał Mościcki
The essence of PhD studies after amendment of 2011
- 151 Łukasz Górski
*The importance of ethical codes of undergraduate and graduate students for
their disciplinary proceedings*
- 169 Szymon Krajnik
*Application of Criminal Code of 1997 and Code of Criminal Procedure of
1997 in disciplinary proceedings involving students or doctoral students –
selected issues*
- 187 Jacek Pakuła
Material assistance for higher education – an assessment attempt
- 217 Bogusz Bomanowski
*Criteria of comprehensive verification of phd studies participant activities and
output in view of scholarship system*
- 241 Michał Tyburek
*The construction contract for the provision of educational services by the
university concluded the public under the Act on Higher Education*

NOTY O AUTORACH

Bogusz Bomanowski – doktorant w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji UŁ, członek Komisji Jakości Kształcenia, przewodniczący Wydziałowej Rady Samorządu Doktorantów WPiA UŁ, członek Komisji Dyscyplinarnej dla Doktorantów UŁ. W kręgu Jego zainteresowań znajduje się prawo administracyjne ze szczególnym uwzględnieniem prawa ochrony środowiska.

Marta Czakowska – Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu. Jej główne obszary zainteresowań koncentrują się wokół takich zagadnień, jak: pozycja prawna komitetu wyborczego, system wyborczy do jednostek samorządu terytorialnego, parytety w systemach wyborczych, postępowanie administracyjne w zakresie spraw studentów i doktorantów.

Krzysztof Czarnecki – doktorant w Katedrze Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu. Przygotowuje pracę doktorską poświęconą dotacjom budżetowym dla przedsiębiorców i jednostek sektora finansów publicznych.

Łukasz Górski – doktorant w Katedrze Teorii Prawa i Państwa oraz student Wydziału Matematyki i Informatyki UMK w Toruniu. Interesuje się problematyką informatyki prawniczej i praw człowieka.

Szymon Krajnik – doktorant w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii UMK w Toruniu oraz asystent na Wydziale VI Dyscyplinarnym Izby Karnej Sądu Najwyższego. Jego głównymi obszarami zainteresowań są: zasady odpowiedzialności karnej, zwłaszcza problematyka winy oraz prawo dyscyplinarne w zawodach prawniczych i medycznych oraz ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym.

Michał Mościcki – doktorant w Katedrze Podstaw Prawa Cywilnego i Prawa Międzynarodowego Prywatnego KUL. W pracy naukowej zajmuje się tematyką prawa międzynarodowego prywatnego, szeroko pojętego prawa cywilnego i procedury cywilnej, a także prawem pracy, prawem konstytucyjnym oraz prawem oświatowym.

Jacek Pakuła – doktorant w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska UMK w Toruniu. Przygotowuje rozprawę doktorską poświęconą prawnym aspektom edukacji ekologicznej w Polsce. W kręgu Jego zainteresowań znajduje się prawo ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem problematyki edukacji ekologicznej i wykładni prawa oraz szkolnictwo wyższe, w tym pomoc materialna i jakość kształcenia.

Paweł Raźny – doktorant Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu. W kręgu Jego zainteresowań badawczych znajdują się takie zagadnienia, jak: realizacja zasady wolnych wyborów i ochrona dóbr osobistych w polskim prawie wyborczym, współautor *Polskiej bibliografii wyborczej (1989–2010)*.

Aleksandra Szczerba-Zawada – doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego UMK w Toruniu. Przygotowuje rozprawę doktorską na temat pozycji Rady Europejskiej w unijnym systemie instytucjonalnym. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół prawa instytucjonalnego UE oraz prawa antydyskryminacyjnego. Współpracuje z organizacjami działającymi na rzecz upowszechniania prawa do równego traktowania.

Michał Szewczyk – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UMK w Toruniu, aplikant radcowski. W 2011 r. wyróżniony tytułem najlepszego absolwenta Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu. Przygotowuje rozprawę doktorską dotyczącą funkcji głowy państwa jako najwyższego zwierzchnika lub naczelnego dowódcy sił zbrojnych w świetle uregulowań konstytucyjnych i praktyki ustrojowej wybranych państw. Dodatkowo Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień z zakresu prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej oraz problematyki wyznaniowej w aspekcie porównawczym.

Adam Szymański – doktorant w Katedrze Prawa Pracy UMK w Toruniu. Przygotowuje rozprawę doktorską na temat rozwiązania stosunku pracy przez pracownika bez wypowiedzenia. W zakresie Jego zainteresowań znajdują się: źródła prawa pracy, ochrona życia i zdrowia pracownika oraz instytucja pracy tymczasowej.

Michał Tyburek – doktorant w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska UMK w Toruniu, aplikant aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie. Zainteresowania badawcze koncentruje na problematyce cywilnoprawnej w prawie ochrony środowiska oraz na zagadnieniach prawa leśnego oraz prawa wodnego.

Wprowadzenie

Książka, którą oddajemy dziś w ręce P.T. Czytelników, składa się z dwunastu prac autorstwa doktorantów skupionych wokół Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a także referentów z zaprzyjaźnionych: Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Autorzy tych prac reprezentują niemal wszystkie prawnicze specjalności: prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska, prawo wyborcze, prawo praw człowieka, prawo finansów publicznych, prawo cywilne, prawo pracy, prawo europejskie, prawo karne, teorię prawa oraz prawo konstytucyjne.

Mimo różnych obszarów zainteresowań udało się stworzyć zespół i przygotować zbiór artykułów skoncentrowanych wokół szkolnictwa wyższego. Impulsem do podjęcia prac była reforma nauki i szkolnictwa wyższego, a przede wszystkim ustawa z 18 marca 2011 r. Nowelizacja ta zapewne może być różnie oceniana, co wynika także z prezentowanych tekstów. Dla jednych zaproponowane rozwiązania nie są wystarczające, by uzdrowić naukę, a zwłaszcza szkolnictwo wyższe. Dla innych zaś stanowią swoistą rewolucję.

Przedmiotem poszczególnych opracowań są ważne problemy. Zasługują one na uwagę, chociaż niekiedy z różnych względów podczas debaty publicznej nie były wystarczająco omawiane, a czasem nawet pomijane. Z tych również względów teksty te nie mają charakteru wykładni urzędniczej. Nie było zresztą intencją naszego zespołu przygotowywanie komentarza czy przewodnika po ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Każdy z prezentowanych artykułów winien raczej

pobudzać do rozważań, a nawet do dyskusji. Prawo bowiem jest wartością w rękach człowieka. To od nas samych zależy, czy będziemy otaczać się złym prawem, czy z niedoskonałego prawa uczynimy prawo służące ludziom. Jakże aktualne są dziś słowa Paulusa, wybitnego jurysty z przełomu II i III w. n.e.: *Non omne quod licet honestum est* (nie wszystko, co dozwolone, jest uczciwe). Do słów tych wszystkie referaty, w większym lub mniejszym stopniu, nawiązują.

Chciałbym w tym miejscu podziękować Panu Profesorowi Witoldowi Wojdyło i Panu Profesorowi Andrzejowi Sokali – prorektorom Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu – za obdarzenie nas zaufaniem.

Podziękowania kieruję również na ręce Pani Elżbiety Jakubowskiej – dyrektor TNOiK „Dom Organizatora” w Toruniu – za ogromną życzliwość i pomoc przy wydaniu naszej publikacji.

Pragnę podziękować także kol. Annie Goszczyńskiej z Samorządu Studenckiego – za owocną współpracę.

Autorom – dziękując serdecznie za to, że zgodzili się wziąć udział w naszym projekcie – gratuluję bardzo ciekawych i oryginalnych tekstów. Mam nadzieję, że ich lektura będzie interesująca dla Czytelników, którym z pełnym przekonaniem je rekomenduję.

Wreszcie, dziękuję serdecznie tym wszystkim niewymienionym imiennie osobom, bez których niemożliwe byłoby ukończenie projektu, a zwłaszcza przygotowanie publikacji, którą oddajemy do rąk Czytelników.

Jacek Pakuła

Toruń, wrzesień 2012 r.

ALEKSANDRA SZCZERBA-ZAWADA
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Zakaz dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego w polskim systemie prawnym. Uwagi na tle przepisów prawa UE

Wstęp

Problematyka niedyskryminacji jest analizowana w różnych aspektach i kontekstach, w tym także w perspektywie normatywnej. Owo jurydyczne ujęcie zdaje się w największym stopniu wpływać na teoretyczne podwaliny oraz praktyczny wymiar zakazu dyskryminacji. W demokratycznym państwie prawa obowiązujące regulacje prawne stanowią bowiem wyraźną granicę i punkt odniesienia dla równościowego dyskursu zarówno w sferze naukowej, jak i w życiu społecznym, stając się istotnym narzędziem wprowadzania zmian w sposobie rozumienia i realizacji prawa do równego traktowania. Prawo to ma fundamentalne znaczenie tak w ujęciu indywidualnym, gwarantującym każdej jednostce prawo do poszanowania jej odmienności, jak i w szerszej perspektywie, warunkującej odpowiednie funkcjonowanie struktur demokratycznego państwa prawnego oraz jego rozwój społeczno-gospodarczy¹.

To konstytucyjne znaczenie zasady niedyskryminacji zostało rozpoznane tak w polskim, jak i w unijnym porządku prawnym. W obu z nich zasada równego traktowania została wyartykułowana w aktach prawnych najwyższej rangi. W krajowym porządku prawnym równość wszystkich wobec prawa i w traktowaniu przez władze publiczne proklamuje art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, który w ust. 2 zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z ja-

¹ Por. B. Kłós, J. Szymańczak (red.), *Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, Warszawa 2011, s. 5.

kiejkolwiek przyczyny. W unijnym porządku prawnym zasada równego traktowania jest jedną z ogólnych zasad prawa², a jej znaczenie określają postanowienia karty konstytucyjnej Unii – przepisy Traktatu o Unii Europejskiej³ (dalej TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (dalej TFUE) oraz mającej moc prawną równą traktatom Karty praw podstawowych UE⁵.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie sposobu, w jaki zasada niedyskryminacji⁶ została w polskiej rzeczywistości prawnej zagwarantowana w sferze szkolnictwa wyższego. Takie zdefiniowanie problematyki niniejszego opracowania determinuje przedmiot podjętej w nim analizy, którym w głównej mierze, acz nie wyłącznie, jest, stanowiąca pierwszą w polskim porządku prawnym manifestacją prawa do równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego, ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r.⁷ Pełna realizacja tematu wymaga także, zdaniem autorki, odniesienia się do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa unijnego. W konsekwencji tam, gdzie jest to uzasadnione potrzebą kompleksowego podejścia do przedstawianej problematyki, autorka będzie się odwoływała do metody komparatystycznej.

Zasada niedyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego w polskim i w unijnym porządku prawnym

Sfera edukacji, w tym w szczególności obszar szkolnictwa wyższego, nabiera coraz większego znaczenia w kontekście rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw, w znacznym stopniu determinując jego kierunek oraz tempo. Związek między budowaniem społeczeństwa opartego na wiedzy a sposobem organizacji i stanem rozwoju szkolnictwa wyższego zaczyna dostrzegać coraz więcej państw europejskich. Implikuje to zmianę podejścia do kwestii szkolnictwa wyższego, które zaczyna być traktowane jako siła napędowa rozwoju społeczno-gospodarczego oraz

² Por. wyrok TS w sprawie *Albert Ruckdeschel & Co. and Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG v Hauptzollamt Itzehoe*, C-117/76 i 16/77, 19.10.1977, ECR 1977, s. 01753.

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 83 z 30.03.2010, s. 13.

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, *ibidem*, s. 47.

⁵ *Ibidem*, s. 389.

⁶ Dla uproszczenia prowadzonych rozważań autorka używa pojęć: „niedyskryminacja”, „równość” oraz „równe traktowanie” jako tożsamy. Na temat różnic semantycznych między tymi terminami por. A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, [w:] B. Kłos, J. Szymańczak (red.), *op. cit.*, s. 42-43.

⁷ Dz.U. z 2010 r. nr 254, poz. 1700.

ważny aspekt sprawnie funkcjonujących struktur państwowych⁸. W tej perspektywie, będącą przedmiotem prowadzonych rozważań, zasadę niedyskryminacji wraz z jej przestrzenną kontekstualizacją, jaką w niniejszym opracowaniu stanowi sfera szkolnictwa wyższego, można ujmować w funkcjonalnej korelacji jako zespół czynników warunkujących funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego i jego postępowanie cywilizacyjny. Wskazane znaczenie analizowanej problematyki stanowi uzasadnienie dla podjętej przez autorkę próby ukazania prawnego usankcjonowania zakazu dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego w polskim porządku prawnym z uwzględnieniem relewantnego prawodawstwa UE.

Zakaz dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego – podstawa prawna

Zakaz dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego, jako jeden z aspektów zasady niedyskryminacji *in genere*, można wyprowadzić z najważniejszych, konstytucyjnych, w polskim i unijnym porządku prawnym, aktów prawnych.

Konstytucja RP wyraźnie podkreśla równość wszystkich wobec prawa i prawo wszystkich do równego traktowania przez władze publiczne, dodając komplementarny wobec tego warunku zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 1 i 2). Takie sformułowanie zasady równości implikuje szeroki zakres jej zastosowania, w odniesieniu tak do dziedzin nią objętych, w tym także i sfery szkolnictwa wyższego, jak i zabronionych przesłanek nierównego traktowania, które poprzez wprowadzenie otwartego katalogu podstaw zabronionej dyskryminacji zostały wyrażone w sposób uniwersalny⁹. W konsekwencji, konstytucyjny nakaz równości nie dopuszcza żadnych przesłanek, mogących stanowić podstawę lub uzasadnienie jakiegokolwiek dyskryminacyjnego traktowania¹⁰, w tym także w sferze szkolnictwa wyższego.

Rozwinięcie tej regulacji i jej konkretyzację w odniesieniu do zabronionych podstaw nierównego traktowania stanowi art. 33 Konstytucji RP. Przedmiotem ochrony jest w tym przypadku tylko jedna cecha, mianowicie płeć. Przepis ten bowiem zapewnia równość praw kobiet i mężczyzn w Rzeczypospolitej Polskiej w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (ust. 1), akcentując w szczególności ich równe prawa w dostępie do – interesującego ze względu

⁸ Por. R. Nowakowska-Siuta, *Szkolnictwo wyższe w wybranych krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej*, Warszawa 2007, s. 5 i 6.

⁹ Por. L. Garlicki, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony przed dyskryminacją*, „Biuletyn” 2000, nr 2, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 101.

¹⁰ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 45.

na przedmiot prowadzonych rozważań – kształcenia na poziomie akademickim (ust. 2).

Ochronę prawa do równego traktowania w dostępie do szkolnictwa wyższego wywodzić można wreszcie z norm konstytucyjnych, gwarantujących możliwość uzyskania wykształcenia na poziomie akademickim. Ta kategoria przepisów – tj. przepisów zapewniających dostęp i możliwości korzystania z uczelni¹¹ – istotna będzie dla prowadzonych rozważań w zakresie, w jakim zagwarantowanie dostępu do instytucji świadczących usługi edukacyjne na poziomie szkolnictwa wyższego na zasadzie równości stanowi jeden z aspektów prawa do nauki, którego emanacją na gruncie Konstytucji RP jest art. 70. Celem i istotą tego prawa pozostaje zapewnienie każdej jednostce rzeczywistych szans kształcenia na wszystkich poziomach, łącznie zatem z edukacją na poziomie wyższym¹². Ważną składową tak szeroko zarysowanego prawa do nauki, tak w ujęciu przedmiotowym – w odniesieniu do kolejnych stopni edukacji, jak i podmiotowym – art. 70 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do nauki, nie uzależniając go od żadnej przesłanki, pozostaje wspomniana zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4)¹³. Ujmowanie prawa do równego traktowania w zakresie dostępu do szkolnictwa wyższego jako równoważnego aspektu wielowymiarowego prawa do nauki¹⁴ pozwala na jego ocenę przez pryzmat rangi, jaką w polskim porządku konstytucyjnym ma to ostatnie, mianowicie uzasadnia jego zaliczenie do podstawowych praw człowieka i obywatela¹⁵. Tezę tę potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK), który uznał prawo do nauki ogólnie, bez wskazywa-

¹¹ Por. T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, s. 46 i 50.

¹² Por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

¹³ Analiza obowiązujących postanowień konstytucyjnych prowadzi do wniosku o odróżnieniu przez ustrojodawcę prawa do nauki zagwarantowanego każdemu od znajdującej zastosowanie jedynie w odniesieniu do obywateli polskich zasady powszechności i równości dostępu do wykształcenia (por. P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 285). Niemniej jednak wskazuje się, że owo zróżnicowanie praw na podstawie kryterium obywatelstwa może dotyczyć tylko i wyłącznie systemu stypendialnego, o którym mowa w art. 70 ust. 4 zd. 2 Konstytucji RP, nie zaś samego dostępu do szkolnictwa wyższego (por. O.M. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 502). Takie rozwiązanie pozostaje zgodne z orzecznictwem TSUE, w świetle którego przesłanki dostępu do kształcenia akademickiego są objęte zakresem stosowania traktatów, zatem nie mogą naruszać wyrażonego w art. 18 TFUE zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (por. wyrok TS w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, C-147/03, 07.07.2005, Zb. Orz. 2005, s. I-05969).

¹⁴ Zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia stanowi jedną z czterech szczególnych gwarancji wyrażonego w art. 70 Konstytucji RP prawa do nauki (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 5).

¹⁵ Por. T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 51-52.

nia konkretnego poziomu jego realizacji, obejmując zatem swą konstatacją także poziom akademicki, za jedno z:

[...] podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki nie jest tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym¹⁶,

którego urzeczywistnienie należy do podstawowych obowiązków państwa, skoro Konstytucja RP wymaga od władz publicznych zapewnienia obywatelom powszechnego, równego i co do zasady bezpłatnego¹⁷ dostępu do wykształcenia. Tak rozumiana równość w dostępie do wykształcenia na poziomie akademickim, stanowiąca konkretyzację ogólnej zasady równości oznacza, że każda jednostka musi mieć zagwarantowane równe szanse podjęcia nauki w każdym typie szkoły na każdym szczeblu oraz że zabronione są wszelkie prawne różnicowania o dyskryminacyjnym charakterze¹⁸.

W systemie prawnym UE zakaz dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego można wywodzić, podobnie jak w polskim porządku prawnym, z ogólnej zasady niedyskryminacji. Relewantne przepisy prawa pierwotnego plasują tę ogólną zasadę prawa UE w zamkniętym zbiorze wartości, na których zasadza się unijna konstrukcja integracyjna (art. 2 TUE) oraz celu, do którego realizacji Unia dąży we wszystkich obszarach podejmowanych przez siebie działań (art. 3 ust. 3 TUE i art. 10 TFUE). Takie sformułowanie nakazu równego traktowania w unijnym porządku prawnym wskazuje wyraźnie, że celem równościowego *acquis* jest wyeliminowanie dyferencjacji traktowania odwołującej się do cech prawnie chronionych we wszystkich dziedzinach i obszarach życia, objętych kompetencją UE, w tym także w tak istotnej sferze ludzkiej aktywności, jak szkolnictwo wyższe¹⁹. Nakaz równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego można także wyinferować ze skodyfikowanego *expressis verbis* w Karcie praw podstawowych UE prawa do nauki, co koresponduje z rozwiązaniem przyjętym na gruncie Konstytucji RP. Ar-

¹⁶ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, s. 1269.

¹⁷ Art. 70 ust. 2 Konstytucji RP zagwarantował bezpłatność nauki w szkołach publicznych, dopuszczając możliwość odpłatności, przewidzianej przepisami ustawowymi, za niektóre usługi edukacyjne świadczone przez publiczne szkoły wyższe. O konsekwencjach takiej praktyki, ograniczających prawa kobiet w zakresie szkolnictwa wyższego – czyt. *Raport alternatywny opracowany przez polskie feministyczne organizacje pozarządowe na Sesję Specjalną Komisji Praw Kobiet ONZ PEKIN + 10, Nowy Jork, 28 lutego – 11 marca 2005*, http://www.neww.org.pl/download/Raport_alternatywny.pdf (02.03.2012).

¹⁸ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 6-7.

¹⁹ Edukacja została zdefiniowana w art. 6 TFUE jako dziedzina należąca do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających Unii Europejskiej.

tykuł 14 ust. 1 Karty praw podstawowych zapewnia bowiem prawo każdego do nauki i do kształcenia ustawicznego i zawodowego. Szeroki zakres przedmiotowy tego przepisu jest implikacją procesu ewolucji, ściśle związanego z gospodarczymi priorytetami integracji europejskiej, jakiemu poddane były unijne regulacje dotyczące edukacji, pierwotnie ograniczone do szkolenia zawodowego, teraz obejmujące wszystkie szczeble kształcenia²⁰, w tym istotne dla niniejszych rozważań szkolnictwo wyższe.

Przejsie na grunt ustawodawstwa konkretyzującego prawo do równego traktowania w poszczególnych dziedzinach aktywności jednostki, podobnie jak analiza fundamentalnych regulacji rangi ustawowej normujących ustroj szkolnictwa wyższego, prowadzi nieuchronnie do zaskakującej i zarazem smutnej konstatacji, że tak bezkompromisowo sformułowanemu postulatowi równego traktowania *in genere* nie towarzyszy właściwa konkretyzacja w sferze szkolnictwa wyższego, tak w prawie polskim, jak i w unijnym.

Podstawowa dla ustroju polskiego szkolnictwa wyższego ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym²¹ (dalej p.s.w.) w zasadzie nie zawiera odniesień do zasady niedyskryminacji. Przepisy, w których można się doszukać wydzwiku równościowego, zostały sformułowane nie w formie prawa podmiotowego²² jednostek korzystających z ich usług, ale obowiązków nałożonych na same uczelnie. Ustawa wymienia bowiem wśród podstawowych zadań uczelni „wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności [...] za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka” oraz „stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych” (art. 13 ust. 1 pkt 2 i 9 p.s.w.). Drugi aspekt, w odniesieniu do którego ustawa odwołuje się do zasady niedyskryminacji, dotyczy przyjmowania przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego przepisów w zakresie odbywania studiów przez obywateli państw trzecich. Przyjęcie stosownego rozporządzenia musi nastąpić, jak wskazuje art. 44 ust. 1 p.s.w., z uwzględnieniem „możliwie szerokiego dostępu do kształcenia i prowadzenia badań naukowych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz urzeczywistnienie zasady równego traktowania”. Taki sposób ujęcia zakazu dyskryminacji w przepisach ustawy fundamentalnej dla ustroju szkolnictwa wyższego jest niewystarczający dla zapewnienia rzeczywistej ochrony prawnej przed dyskryminacją, przekładając się m.in. na efek-

²⁰ Por. W. Zgliczyński, *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej*, [w:] M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.), *Polityka oświatowa*, Warszawa 2010, s. 67-68.

²¹ Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365 ze zm.

²² Rozumianego jako „konkretne uprawnienie przysługujące jednostce wobec władz publicznych” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 106).

tywność środków prawnych oddanych do dyspozycji osobom, które doświadczyły nierównego traktowania w tej sferze²³.

Podobny zarzut można wystosować w odniesieniu do nielicznych przepisów prawa unijnego regulujących sferę edukacji. Ani bowiem relewantne przepisy prawa pierwotnego²⁴, ani prawa wtórnego²⁵ nie gwarantują odpowiednio skutecznego poziomu ochrony przed nierównym traktowaniem w sferze szkolnictwa wyższego. Krytyczna ocena sposobu zapewnienia prawa do ochrony przed dyskryminacją w analizowanym obszarze w unijnym porządku prawnym nie zwalnia jednak od poszukiwania przyczyn takiego stanu rzeczy, co z kolei wymaga dodatkowego wyjaśnienia, iż kierunek i zakres aktywności Unii Europejskiej w sferze edukacji limitowany jest przysługującymi jej w tym zakresie kompetencjami, w świetle których UE nie ma uprawnień do organizacji krajowych systemów nauczania czy stworzenia jednego europejskiego systemu edukacyjnego, w tym na szczeblu akademickim, a może jedynie, zgodnie z brzmieniem art. 6 TFUE, podejmować działania mające na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełniania stosownych działań państw członkowskich. W rezultacie wyraźnego zakazu podejmowania

²³ Wzorem dla ustawodawcy krajowego może być szwedzka ustawa o szkolnictwie wyższym, wprowadzająca wiążący wszystkie podmioty świadczące działalność edukacyjną obowiązek przestrzegania zasady równości płci oraz jej promowania we wszystkich podejmowanych działaniach (por. K. Śmiszek, *To coś, że ze Szwecji. Równe traktowanie w edukacji. Szwedzki model*, [w:] J. Piotrowska (red.), *Brak misji na wizji i wizji w edukacji. Media publiczne i polityka edukacyjna na rzecz równości płci. Raport*, Warszawa 2009, s. 167).

²⁴ Por. art. 165 i 166 TFUE oraz art. 14 Karty praw podstawowych UE.

²⁵ Dla przykładu dyrektywa Rady 2004/114/WE w swych motywach jedynie wskazuje, że jej implementacja przez państwa członkowskie powinna następować „bez dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”, z tym, że zalecenie to odnosi tylko i wyłącznie, ze względu na jej przedmiot, do obywateli państw trzecich w zakresie ich przyjmowania w celu odbycia studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (por. dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004, s. 12). Natomiast decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1298/2008/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. ustanawiająca program Erasmus Mundus na lata 2009–2013 na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (Dz. Urz. UE L 340 z 19.12.2008, s. 83), wskazuje jedynie na potrzebę zwrócenia uwagi, by realizacja programu przyczyniała się w pełni do rozwoju horyzontalnych polityk UE, m.in. poprzez propagowanie równości mężczyzn i kobiet oraz wspieranie walki z wszelkimi formami dyskryminacji z uwagi na płeć, rasę oraz pochodzenie etniczne, religię lub wierzenia, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 10 lit. e), wymieniając kwestię sprawiedliwości oraz równości mężczyzn i kobiet wśród ogólnych wytycznych realizacji działań w ramach programu (por. załącznik do decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1298/2008/WE). Trudno uznać takie regulacje za spełniające kryteria bezpośredniej skuteczności, a więc za wystarczającą podstawę dochodzenia przez jednostkę jej praw przed sądami krajowymi w zakresie ochrony przed dyskryminacją w sferze szkolnictwa wyższego.

przez UE działań zmierzających do harmonizacji krajowych przepisów prawa w zakresie oświaty, brakuje ujednoczonego systemu kształcenia, programów nauczania, dyplomów czy stopni i tytułów naukowych, a Unia jedynie przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi, a także, jeśli zachodzi taka potrzeba, wspierania i uzupełniania podejmowanych przez nie działań, uznając wyłączną kompetencję państw członkowskich w zakresie treści nauczania i organizację systemów edukacyjnych (art. 165 TFUE)²⁶.

Analiza polskich i unijnych przepisów prawa dotyczących sfery szkolnictwa wyższego ujawnia zasadniczy brak mechanizmu obronnego przed nierównym traktowaniem w zakresie edukacji akademickiej, co nie oznacza braku owego mechanizmu *in genere*. Obowiązek wprowadzenia instrumentów prawnych sankcjonujących przejawy dyskryminacji w kształceniu na poziomie akademickim nałożyły bowiem na legislatora krajowego relewantne postanowienia antydyskryminacyjnego prawa unijnego, tj. dyrektywy 2000/43/WE dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne²⁷, która swym zakresem przedmiotowym obejmuje m.in. edukację (art. 3 pkt 1 lit. g). Polski ustawodawca zrealizował ciążący na nim obowiązek ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r. (dalej: ustawa równościowa), która jest pierwszym i jak dotychczas – jedynym aktem prawa gwarantującym w polskim porządku prawnym zakaz dyskryminacji w odniesieniu do oświaty i szkolnictwa wyższego. Stąd też przedmiotem dalszej analizy uczynione zostaną w głównej mierze przepisy tego aktu prawnego.

Zabronione przejawy nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego

Ustawa równościowa gwarantuje w sferze szkolnictwa wyższego ochronę przed nierównym traktowaniem ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodo-

²⁶ W konsekwencji unijna polityka edukacyjna rozwijana jest przy wykorzystaniu – opartej na międzyrządowych ustaleniach w zakresie jej kierunków i celów i posługującej się instrumentarium z zakresu prawa miękkiego – otwartej metody koordynacji (szerzej na ten temat zob. W. Zgliczyński, *op. cit.*, s. 70 i nast.). *Per analogiam* do przeobrażeń, jakie przeszedł polski system oświaty, w tym akademickiej, pod wpływem niewiążących unijnych instrumentów prawnych można stwierdzić, iż odpowiednio wyartykułowany w nich standard równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego znalazłby odzwierciedlenie w krajowych regulacjach zakazujących dyskryminacji na tym poziomie kształcenia.

²⁷ Dz. Urz. UE L 180 z 19.7.2000, s. 22.

wość (art. 7), nie wskazując jednak podmiotów zobowiązanych do przestrzegania zakazu dyskryminacji²⁸.

Przez nierówne traktowanie ustawodawca krajowy, wzorem legislatora unijnego, rozumie traktowanie osób fizycznych ze względu na rasę, pochodzenie lub narodowość w sposób będący jednym lub kilkoma z następujących zachowań: dyskryminacją bezpośrednią, dyskryminacją pośrednią, molestowaniem, molestowaniem seksualnym, a także mniej korzystnym traktowaniem takich osób wynikającym z odrzucenia molestowania lub molestowania seksualnego lub podporządkowania się molestowaniu lub molestowaniu seksualnemu oraz zachęcanie i nakazywanie takich zachowań (art. 3 pkt 5 ustawy równościowej). Wykaz zjawisk, które uznane zostaną za przejaw nierównego traktowania w obszarze szkolnictwa wyższego, został zatem zakreślony szeroko, choć nie obejmuje, podobnie jak dyrektywa 2000/43/WE, stanowiącej coraz poważniejszy problem w urzeczywistnianiu zasady równego traktowania, dyskryminacji wielokrotnej i krzyżowej²⁹, co jest wynikiem zakotwiczenia unijnego, a w konsekwencji także polskiego, ustawodawstwa równościowego w koncepcji swoistego monokausalizmu zjawiska dyskryminacji.

Dyskryminacja bezpośrednia w zakresie szkolnictwa wyższego ma miejsce wówczas, gdy daną osobę traktuje się mniej korzystnie ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji (art. 3 pkt 1 ustawy równościowej)³⁰. Ustalenie zaistnienia tej formy dyskryminacji wymaga zatem przyjęcia określonego punktu odniesienia – osoby niemającej cechy prawnie chronionej, znajdującej się w porównywalnej sytuacji. W konsekwencji tak polska, jak i unijna (art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2000/43/WE) koncepcja równości nie ma charakteru abstrakcyjnej-

²⁸ W przeciwieństwie do dyrektyw 2000/43/WE, która w art. 3 ust. 1 stanowi, iż stosuje się ją „do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi”, wskazując tym samym na cel antydyskryminacyjnych rozwiązań – urzeczywistnianie równego traktowania tak w relacjach wertykalnych, jak i horyzontalnych.

²⁹ Dyskryminacja wielokrotna ma miejsce wówczas, gdy dana osoba doświadcza dyskryminacji z więcej niż jednego powodu w różnych sytuacjach, natomiast do dyskryminacji krzyżowej dochodzi wtedy, gdy gorsze traktowanie danej osoby ma więcej niż jedną przyczynę, a przyczyny te są ze sobą tak silnie skorelowane, że nie jest możliwe ich zindywidualizowanie (por. K. Monaghan, *Multiple and intersectional discrimination in EU law*, „European Anti-Discrimination Law Review” 2011, nr 13, s. 25).

³⁰ Zwraca uwagę poprawność implementacji unijnych przepisów definiujących dyskryminację bezpośrednią w sferze szkolnictwa wyższego, w przeciwieństwie do definicji tej formy dyskryminacji wyrażonej w art. 18^{3a} § 3 Kodeksu pracy (ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141 ze zm.), która wskazuje na hipotetyczny charakter samej dyskryminacji, zamiast hipotetyczność przypisać zachowaniu, z którym dyskryminacyjne traktowanie jest porównywane.

go, a jest koncepcją równości relatywnej³¹ – wymagającej dla swej oceny pewnego kontekstu. Przez dyskryminację pośrednią rozumie się natomiast sytuację, w której dla osoby fizycznej ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość:

[...] na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne (art. 3 pkt 2 ustawy równościowej).

Kwalifikowane jako nierówne traktowanie w sferze szkolnictwa wyższego będzie także molestowanie, zatem:

[...] każde niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby fizycznej i stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (art. 3 pkt 3 ustawy równościowej).

W polskim porządku prawnym zachowanie wypełniające znamiona molestowania nie zostało zatem powiązane, jak to przewiduje art. 2 ust. 2 lit. c dyrektywy 2000/43/WE, z żadną z cech prawnie chronionych, co *prima facie* sugerować może autonomiczny, niezwiązany z rozwiązaniami unijnymi, kształt tej regulacji, uznającej każde, niezależnie od przesłanki, z której wynika, naruszenie godności za molestowanie³². Niemniej jednak sposób zdefiniowania w ustawie równościowej pozostałych przejawów nierównego traktowania, ograniczony na jej gruncie zbiór cech prawnie chronionych w sferze szkolnictwa wyższego oraz zasada przychylniej prawu unijnemu wykładni przepisów prawa krajowego sugerują interpretację tego przepisu zgodnie z celami dyrektywy 2000/43/WE, zatem ograniczenie pojęcia molestowania do tych spośród działań o skutkach mieszczących się w ustawowym *defnienis* tego pojęcia, które występują na tle cech prawnie chronionych w danym obszarze, w sferze szkolnictwa wyższego zatem do rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości.

Warta bliższego omówienia jest także inna różnica między polskimi a unijnymi rozwiązaniami równościowymi w zakresie szkolnictwa wyższego, mianowicie wyrażona *explicite* w ustawie równościowej gwarancja ochrony przed molestowaniem seksualnym, niewystępująca na gruncie dyrektywy 2000/43/WE. Takie rozwiązanie prawne, zabraniające każdego niepożądanego zachowania, przybierającego postać przekazu fizycznego, werbalnego lub pozawerbalnego o charakterze

³¹ Por. I. Boruta, *Ochrona przed nękaniami i molestowaniem seksualnym w zatrudnieniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 8, s. 3.

³² Por. *eadem*, *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu – nowa regulacja prawa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 2, s. 5.

seksualnym wobec osoby fizycznej lub odnoszącego się do płci, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności tej osoby, w szczególności przez stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (art. 3 ust. 4 ustawy równościowej) należy ocenić pozytywnie, choć można przypuszczać, że wąsko zakreślony katalog cech prawnie chronionych w sferze szkolnictwa wyższego, do których odnosić należy tego typu zachowanie, może osłabić skuteczność tej regulacji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że warunkiem *sine qua non* zaistnienia zarówno molestowania, jak i molestowania seksualnego, jest brak zgody na takie zachowanie ze strony osoby, będącej jego adresatem.

Na uwagę zasługuje także uznanie przez ustawodawcę krajowego za przejaw nierównego traktowania nie tylko nakazywania praktykowania wobec osób zachowań dyskryminujących ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, jak przewiduje to art. 2 ust. 4 dyrektywy 2000/43/WE, ale już samego faktu zachęcania do takich praktyk (art. 3 pkt 5 oraz art. 9 ustawy równościowej), bez względu na to, czy zachowanie takie rzeczywiście wystąpiło³³, *ergo* czy faktycznie doszło do nierównego traktowania.

Zakres podmiotowy ochrony przed nierównym traktowaniem w sferze szkolnictwa wyższego

Ustawa równościowa gwarantuje prawo do ochrony przed wskazanymi wcześniej przejawami nierównego traktowania w obszarze szkolnictwa wyższego jedynie w odniesieniu do trzech przesłanek: rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości (art. 7), przy czym brak w ustawie definicji legalnych owych pojęć³⁴. Rekonstrukcja semantyczna tych terminów będzie zatem wymagała odwołania się do innych aktów prawnych definiujących pojęcie rasy, pochodzenia etnicznego czy narodowości³⁵.

Analizując krąg beneficjentów zakazu dyskryminacji w obszarze szkolnictwa wyższego, warto wskazać, że obejmuje on nie tylko osoby fizyczne, ale także, co jest rozwiązaniem niewystępującym *explicite* na gruncie dyrektyw 2000/43/WE, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, „jeżeli naruszenie zasady równego traktowania następuje ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość ich

³³ Por. K. Kędziora, K. Śmiszek, *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2010, s. 44.

³⁴ A to właśnie w ich zdefiniowaniu leży podstawowa trudność w realizacji zasady niedyskryminacji (por. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 77).

³⁵ Por. np. art. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r. nr 17, poz. 141 ze zm.).

członków” (art. 10 ustawy równościowej). Co więcej, ochroną przed nierównym traktowaniem w sferze szkolnictwa wyższego objęci są nie tylko obywatele polscy, ale wszystkie osoby podlegające jurysdykcji państw UE, w tym obywatele krajów trzecich. Oznacza to, że zakaz dyskryminacji na tle rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości w sferze szkolnictwa wyższego obejmuje w równym stopniu także cudzoziemców, z uwzględnieniem przepisów prawa regulujących podejmowanie przez nich edukacji na tym poziomie.

Ofiara nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego nie musi sama mieć cechy prawnie chronionej, zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁶ (dalej TSUE) dyskryminacja ma także miejsce w przypadku, gdy dana osoba jest mniej korzystnie traktowana w rezultacie pozostawania w związku z osobą, która korzysta z ochrony przed dyskryminacją (*discrimination by association*) lub w wyniku błędnego przypisania jej cechy prawnie chronionej (*discrimination by assumption*).

Zbiór cech prawnie chronionych w zakresie szkolnictwa wyższego został określony przez legislatora bardzo wąsko, wężej niż w innych obszarach, do których zastosowanie znajduje ustawa równościowa³⁷. Takie rozwiązanie prawne, będące wynikiem implementacji obowiązującego w tym zakresie prawodawstwa unijnego – dyrektywa 2000/43/WE ochronę w sferze edukacji ogranicza jedynie do dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³⁸ – należy ocenić krytycznie zarówno w świetle założeń równościowego *acquis* Unii, wyznaczającego jedynie minimalny standard ochrony przed dyskryminacją³⁹, pozostawiającego państwom członkowskim swobodę wyboru środków gwarantujących wyższy jej poziom (art. 6 dyrektyw 2000/43/WE), jak i konstytucyjnych klauzul antydyskryminacyjnych, tj. ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, gwa-

³⁶ Por. wyrok TS w sprawie *S. Coleman przeciwko Attridge Law i Steve Law*, C-303/06, 17.07.2008, Zb. Orz. 2008, s. I-05603.

³⁷ Cechą omawianej ustawy jest różnicowanie przesłanek zabronionej dyferencjacji traktowania w zależności od obszaru, w jakim gwarantowana jest ochrona przed nią. Takie rozwiązanie należy ocenić krytycznie, jako wprowadzające niezgodne z konstytucyjnym prawem każdego do niebycia dyskryminowanym różnicowanie poziomu ochrony przed nierównym traktowaniem.

³⁸ Nie kwestionując zasadności szerokiego zakresu *ratione materiae* dyrektywy – edukacja stanowi bowiem tylko jedną ze sfer, w której zabroniona jest dyskryminacja ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, należy stwierdzić, że ograniczenie ochrony przed nierównym traktowaniem w sferze edukacji, w tym w zakresie szkolnictwa wyższego, jedynie do tych dwu cech wynikało wyłącznie z przesłanek politycznych, związanych ze specyficzną sytuacją polityczną w Europie, jaka towarzyszyła przyjmowaniu tego aktu prawa wtórnego. Jak słusznie zauważa się w literaturze, trudno wskazać merytoryczne uzasadnienie, dla którego ochrona przed dyskryminacją osób wyróżnionych na podstawie innych kryteriów, niż rasa i pochodzenia etniczne, została ograniczona niemal wyłącznie do sfery zatrudnienia (por. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 61).

³⁹ Mający zapobiegać zjawisku tzw. wyścigu w dół, sprzecznego nie tylko z gospodarczymi celami integracji europejskiej, ale także z nadrzędną wartością, której służyć ma zasada równości, mianowicie autonomii jednostki i ochrony jej godności (por. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 70).

rantującej wszystkim, bez wyjątku, równość w prawie i prawo do równego traktowania w każdej ze sfer życia oraz stanowiącej jej pochodną zasady powszechności i równości dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 Konstytucji RP).

Owo różnicowanie poziomu ochrony przed nierównym traktowaniem przez ustawę równościową w zależności od przesłanki zabronionej dyskryminacji i sfery, w której ów zakaz jest ustanowiony, implikujący bardzo wąsko zarysowaną ochronę przed dyskryminacją w sferze szkolnictwa wyższego, nie znajduje uzasadnienia także w rzeczywistości życia społecznego, w której różne grupy mniejszościowe są w taki sam sposób narażone na dyskryminacyjne traktowanie⁴⁰. Ów praktyczny wymiar równości w sferze szkolnictwa wyższego powinien również znajdować się w obszarze zainteresowania legislatora krajowego, bowiem gwarancja równego dostępu do kształcenia na poziomie akademickim nie tylko zakazuje przyjmowania takich regulacji prawnych, które ograniczałyby możliwość korzystania z tego wykształcenia określonym grupom społecznym, ale obliuguje także państwo do usuwania faktycznych barier i ograniczeń w korzystaniu z instytucji edukacji publicznej⁴¹. Wąsko określony zakres zastosowania *ratione personae* przepisów antydyskryminacyjnych w zakresie szkolnictwa wyższego nie czyni zadość temu postulatowi. Szczególnie dziwi, zwłaszcza w świetle znaczenia, jakie ma w polskim i unijnym porządku prawnym nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz deklarowanego priorytetowego podejścia władz polskich do kwestii równego dostępu kobiet i mężczyzn do edukacji, rozpoznanego przez nie jako warunek postępu i zrównoważonego rozwoju⁴², niewymienienie w akcie prawnym, po raz pierwszy doprecyzowującym zakaz dyskryminacji w sferze edukacji, także na poziomie akademickim, płci jako cechy prawnie chronionej. Warto zaznaczyć, że płeć nie tylko nie została ujęta w wyrażonym w art. 7 ustawy równościowej katalogu przesłanek zabronionej dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego, ale została także *explicite* wyłączona z zakresu ochrony przyznanej na mocy rzeczowej ustawy, której nie stosuje się zgodnie z jej art. 5 pkt 4 do usług edukacyjnych w zakresie dotyczą-

⁴⁰ Por. *Równość? Trzeba się jej nauczyć*, rozmowa z Krzysztofem Śmiszkiem, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,11066878,Rownosc__Trzeba_sie_jej_nauczyc.html (03.03.2012). Należy zdecydowanie stwierdzić, że dyskryminacja nie jest immanentnie związana z jedną cechą, która wyraźnie odróżnia daną osobę od większości społeczeństwa. Nierównego traktowania może bowiem doświadczyć każdy, kto w pewnym momencie uznany zostanie przez grupę dominującą za mniej pożądanego społecznie ze względu na posiadaną przez siebie cechę (por. A. Winiarska, W. Klaus, *Dyskryminacja i nierówne traktowanie jako zjawisko społeczno-kulturowe*, [w:] B. Kłos, J. Szymańczak (red.), *op. cit.*, s. 22-23). Mechanizm ów działa we wszystkich sferach aktywności jednostki, brak zatem podstaw do twierdzenia, że nie może wystąpić w obszarze szkolnictwa wyższego.

⁴¹ Por. postanowienie TK z dnia 30 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 19.

⁴² Por. address by Ms Elżbieta Radziszewska, Government Plenipotentiary for Equal Treatment at the 55th session of the Commission on the Status of Women, New York, 22 February – 4 March 2011, <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/statements/Poland.pdf> (03.03.2012).

cym odmiennego traktowania ze względu na płeć. Takie wybiórcze uregulowanie zakazu dyskryminacji w ustawie równościowej musi budzić zdecydowaną krytykę ze względu na wagę jego skutków – przekłada się bowiem na zróżnicowany katalog prawnych środków ochrony oddanych do dyspozycji tych, których konstytucyjne prawo do równego traktowania zostało naruszone. W odniesieniu do zasady niedyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego oznaczać to będzie zamknięcie osobom, które doznały nierównego traktowania w tym obszarze z innych niż rasa, pochodzenie narodowe lub etniczne przyczyn, dla przykładu ze względu na swoją niepełnosprawność, wiek czy płeć właśnie, drogi dochodzenia roszczeń na warunkach w niej przewidzianych, zmuszając do poszukiwania ochrony przy wykorzystaniu przepisów prawa pośrednio tylko się do tego odnoszących.

Zakres przedmiotowy ochrony przed nierównym traktowaniem w sferze szkolnictwa wyższego

Ustawa równościowa zabrania nierównego wobec pozostałych studentów traktowania osób ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu oraz warunków korzystania ze szkolnictwa wyższego (art. 4 pkt 4 lit. d). Zakaz dyskryminacji ze względu na cechy prawnie chronione w tym obszarze obowiązuje zatem na każdym z etapów, łączącego studentów ze szkołą wyższą, stosunku prawnego⁴³, tak więc na etapie jego nawiązywania, trwania oraz rozwiązywania.

Zakaz nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego działa już na etapie rekrutacji, gwarantując ochronę przed noszącą znamiona dyskryminacji decyzją odmawiającą przyjęcia jednostki w poczet podmiotów upoważnionych do korzystania z usług uczelni. Zapewnienie równego dostępu do szkolnictwa wyższego, kluczowe dla rozpoczęcia nauki na tym poziomie, należy rozumieć jako zagwarantowanie każdemu jednakowych szans podjęcia nauki w szkole wyższej, co nie oznacza jednak nakazu bezwarunkowego przyjmowania wszystkich, którzy taką chęć wykażą, do grona studentów. Nie w każdym zatem przypadku uniemożliwienie jednostce zrealizowania przyznanego jej w Konstytucji RP prawa do nauki na poziomie akademickim będzie uznane za przejaw nierównego traktowania. Zasada równości, wymagająca, by podmioty podobne, tj. charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, były równo traktowane⁴⁴, nie

⁴³ Szerzej na temat charakteru owego stosunku prawnego zob. E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 455-463.

⁴⁴ Por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1995, t. 1, lata 1986–1988, s. 138.

ma bowiem charakteru absolutnego, wobec czego zapewnienie dostępu do instytucji szkolnictwa wyższego zgodnie z nią nie wyłącza możliwości reglamentacji owego dostępu przez wymóg spełnienia przez kandydata określonych kryteriów materialnych i formalnych⁴⁵. Nie budzi bowiem żadnych wątpliwości, że przyjęcie na studia może zostać poprzedzone egzaminem wstępnym, pozwalającym ocenić predyspozycje kandydatów do nauki na danym kierunku lub inną procedurą selekcji zapewniającą właściwy dobór przyszłych studentów. Zasada niedyskryminacji wymaga jednak, by rekrutacja dokonywana była przy wykorzystaniu jednakowych i obiektywnych kryteriów dla wszystkich kandydatów ubiegających się o przyjęcie w poczet członków uczelni⁴⁶. Ponieważ zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania warunkuje równość wobec prawa⁴⁷, uznanie legalności ograniczenia dostępu do kształcenia na poziomie akademickim, stanowiącego przykład odstępstwa od zasady równego traktowania, będzie wymagało zastosowania uzasadnionych, tj. relewantnych, proporcjonalnych i pozostających w związku z innymi wartościami czy zasadami uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, argumentów⁴⁸. Taką przesłankę stanowić może talent oraz poziom kwalifikacji⁴⁹, nigdy natomiast chronione bezpośrednio w tym obszarze na gruncie ustawy równościowej cechy – rasa, narodowość czy pochodzenie etniczne⁵⁰.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na jakościową zmianę, jaka nastąpiła w ciągu ostatnich lat w zakresie dostępu do uczelni wojskowych i uczelni służb państwowych, w rezultacie której przedstawiciele obu płci mają równe szanse podjęcia na nich studiów. Procedura rekrutacyjna do tego typu uczelni jest teraz otwarta w równym stopniu dla kandydatów i kandydatek, których przyjęcie warunkowane jest spełnieniem obiektywnych wymagań. Stanowi to odejście od mających miejsce w przeszłości przejawów praktyki, uniemożliwiającej kobietom uczestnictwo w procesie rekrutacji i w konsekwencji kształcenie na wyższych uczelniach woj-

⁴⁵ Wynikających wprost z ustawy, określonych przez senat danej uczelni lub w przypadku uczelni wojskowych i uczelni służb państwowych na wniosek senatu przez właściwego ministra (art. 169 p.s.w.).

⁴⁶ Por. T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 52.

⁴⁷ Por. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *op. cit.*, s. 122.

⁴⁸ Por. orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.

⁴⁹ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70...*, s. 7.

⁵⁰ Trudno zgodzić się z poglądem o ponadczasowości i tym samym adekwatności kryteriów uzależniających przyjęcie na studia od „właściwej postawy moralnej i obywatelskiej” (T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 125). Uznanie słuszności takiego stanowiska powodowałoby poważne ryzyko naruszenia konstytucyjnego prawa do równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego osób, które np. ze względu na swoją orientację seksualną czy poglądy polityczne zostałyby uznane za prezentujące niewłaściwą postawę moralną.

skowych i uczelniach służb państwowych⁵¹, tym samym – ograniczającej ich prawo do równego z mężczyznami traktowania w obszarze szkolnictwa wyższego. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie jako stanowiące istotne narzędzie osiągnięcia faktycznej równości płci.

Zasada równego traktowania w zakresie kształcenia akademickiego wymaga, by standard niedyskryminacji przestrzegany był także w trakcie trwania stosunku prawnego łączącego studentów z uczelnią, w tym np. w odniesieniu do składanych egzaminów lub innych form oceniania studentów i studentek czy w zakresie skorelowanego z konstytucyjną zasadą powszechności i równości w dostępie do nauki, systemu pomocy materialnej, mającego z założenia przeciwdziałać zjawisku dyskryminacji ekonomicznej⁵². Szczególne znaczenie będzie mieć na tym etapie ochrona przed tą formą nierównego traktowania, która może przybierać postać albo seksualnego szantażu, albo kreowania wrogiego wobec danej osoby otoczenia, a zatem przed molestowaniem seksualnym⁵³. Problem molestowania seksualnego, także w sferze szkolnictwa wyższego, jest problemem niezwykle poważnym, aczkolwiek ze względu na swą naturę wstydliwym i w dalszym ciągu rzadko poruszonym. Tym bardziej trzeba podkreślić, że w obowiązującym porządku prawnym ofiary tej formy dyskryminacji mogą skorzystać z bezpośredniego mechanizmu ochronnego wprowadzonego ustawą równościową. Na jej gruncie pojęcie to rozumiane jest bardzo szeroko, obejmuje bowiem zachowania o charakterze seksualnym lub odnoszące się do płci⁵⁴, co *prima facie* sugerować może szeroki zakres podmiotowy ochrony przed nim. Niemniej jednak, zasadność związania na gruncie ustawy równościowej konkretnych przejawów nierównego traktowania z zabronionymi przesłankami dyferencjacji w danej sferze przedmiotowej, znacznie zawęży ochronę przed molestowaniem seksualnym, w szczególności przez wyłączenie możliwości powołania się na płęć, nieobjętą zakazem nierów-

⁵¹ W latach ubiegłych wyższe szkoły wojskowe – Wojskowa Akademia Techniczna oraz Wojskowa Akademia Medyczna w ogóle nie prowadziły rekrutacji dla kobiet, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie określała natomiast sztywne limity ich przyjęć (por. *Raport alternatywny opracowany przez polskie feministyczne organizacje pozarządowe...*).

⁵² Por. P. Bała, *op. cit.*, s. 294 i 295.

⁵³ Por. J. Warylewski, *Molestowanie seksualne w miejscu pracy*, Sopot 1999, s. 20.

⁵⁴ Ustawodawca krajowy nie rozróżnia zatem molestowania seksualnego od molestowania ze względu na płęć, inaczej niż ustawodawca unijny, traktujący rozłącznie oba zjawiska (por. np. art. 2 lit. c i d dyrektywy 2004/113/WE [Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. L 373 z 21.12.2004, s. 37] oraz art. 2 ust. 1 lit. c i d dyrektywy 2006/54/WE [Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przerwana), Dz. Urz. L 204 z 26.7.2006, s. 23]. Część doktryny uważa rozwiązanie przyjęte na gruncie prawa polskiego za błędne (por. I. Boruta, *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu...*, s. 5 oraz A. Gutkowska, *Zjawisko molestowania seksualnego w uczelniach wyższych w Polsce i USA. Aspekty prawne i kryminologiczne*, Toruń 2011, s. 117).

nego traktowania w zakresie szkolnictwa wyższego, jako samodzielną podstawę dochodzenia ochrony przed molestowaniem seksualnym w tym obszarze. Nie uzasadnia decyzji legislatora krajowego o tak wąskim zarysowaniu kręgu beneficjentów zakazu molestowania seksualnego w zakresie kształcenia akademickiego, jak zostało już wskazane, ani praktyka życia społecznego, w której osoby inne, niż wyróżnione ze względu na rasę czy pochodzenie etniczne, mogą się spotkać z tego typu zachowaniami (np. ze względu na swą orientację seksualną), ani nieobecność tej problematyki w debacie publicznej, nieoznaczająca wszak, że zjawisko owo nie występuje w sferze szkolnictwa wyższego. Jak wskazują bowiem badania, środowisko akademickie nie jest wolne od tej formy dyskryminacji⁵⁵, a fakt, że zachowania tego typu występują zazwyczaj w postaci molestowania rówieśniczego, zatem przyjmują postać wrogiego środowiska⁵⁶, nie umniejsza wagi ich konsekwencji. Niezależnie bowiem od tego, czy gorsze traktowanie wiąże się z przewagą sprawcy nad adresatem, co może prowadzić np. do problemów z uzyskaniem zaliczenia, czy sprawcami zachowań są studenci, co skutkuje pogorszeniem atmosfery czy towarzyskim ostracyzmem, molestowanie seksualne doprowadza do podważenia poczucia godności i zaniżonej samooceny osoby, która stała się ofiarą tego typu zachowań⁵⁷. Pozytywnie należy zatem ocenić wysiłki ustawodawcy zmierzające do wyeliminowania przejawów tego negatywnego zjawiska przez wprowadzenie mechanizmu ułatwiającego dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia zakazu molestowania seksualnego, niemniej jednak w praktyce ograniczenie możliwości poszukiwania ochrony przed nim w trybie przewidzianym ustawą równościową w zakresie szkolnictwa wyższego – ze względu na ograniczenie katalogu podmiotów objętych w tej sferze ochroną – obniża efektywność przyjętych rozwiązań.

Zakaz dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego obowiązuje także na etapie kończącym proces edukacji na tym poziomie. Standard równego traktowania musi więc być przestrzegany także w odniesieniu do – stanowiącego przejaw prawa do nauki – prawa do oficjalnego potwierdzenia nabytych umiejętności poprzez wystawienie odpowiedniego świadectwa⁵⁸. W konsekwencji warunki otrzymania,

⁵⁵ Jak wynika z badań, molestowania przybierającego postać seksualnego szantażu doświadczyło ok. 7% studiujących, podczas gdy z drugą postacią tego zjawiska – różnymi zachowaniami mogącymi tworzyć wrogą i poniżającą atmosferę na uczelni spotkało się od 16,35 do 34,5%. Najczęściej nieakceptowane zjawiska o podtekście seksualnym to opowiadanie dowcipów o charakterze seksualnym – 34,5% oraz prawienie krępujących komplementów – 33,1% (por. A. Gutkowska, *Molestowanie seksualne w środowisku akademickim – wyniki badań na polskich uczelniach*, [w:] B.T. Bienkowska, D. Szafranski (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część druga*, Warszawa 2009, s. 110).

⁵⁶ Por. A. Gutkowska, *Zjawisko molestowania seksualnego...*, s. 181.

⁵⁷ Por. *ibidem*, s. 41 oraz s. 181.

⁵⁸ Por. wyrok ETPC, case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium, application nos. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23.07.1968, ECHR 1968, Series A, vol. 6.

potwierdzającego uzyskanie konkretnego tytułu zawodowego, dyplomu ukończenia studiów wyższych, określone każdorazowo, zgodnie z art. 160 pkt 1 p.s.w., w regulaminie studiów, powinny w równym stopniu odnosić się do wszystkich studentów i studentek, bez odwoływania się do kryteriów uznanych za dyskryminacyjne na gruncie ustawy równościowej, a więc do rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na rozwiązanie prawne przewidziane na gruncie znajdującego zastosowanie do omawianej kwestii, choć nie dotyczącego cech prawnie chronionych ustawą równościową, rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów⁵⁹. Możliwość zmiany w dyplomie ukończenia uczelni imienia i nazwiska na podstawie orzeczenia sądu wydanego w postępowaniu w sprawie korekty płci przewiduje § 16 pkt 1 tego aktu prawnego. W takim przypadku

[...] wydaje się dyplom na nowe imię (imiona) lub nazwisko, po przedstawieniu [...] orzeczenia sądu i za zwrotem dyplomu, wraz z odpisami, wydanego na poprzednie imię (imiona) lub nazwisko.

Ustawodawca umożliwił zatem osobom po sądowej korekcie płci skorygowanie treści dokumentu istotnego z perspektywy dalszego kształcenia, bowiem potwierdzającego uzyskanie przed korektą kompetencje i kwalifikacje, zgodnie z ich aktualnym stanem cywilnym. Takie rozwiązanie prawne, wyróżniające się nie tylko na tle braku kompleksowego uregulowania sytuacji osób transseksualnych w polskim porządku prawnym, ale także w świetle ustawodawstw innych państw członkowskich UE⁶⁰, należy uznać za znaczący instrument prewencyjny nierównego traktowania tej specyficznej mniejszości. Możliwość uzyskania dyplomu ukończenia studiów, zawierającego nowe imię i nazwisko, eliminuje bowiem konieczność posługiwania się przez osobę transseksualną dokumentami, ujawniającymi jej płęć metrykalną, pomimo prawnego usankcjonowania przynależności do płci przeciwnej. Ma to niestety w dalszym ciągu miejsce w odniesieniu do świadectwa pracy, ograniczając, po pierwsze, uczucie dyskomfortu psychicznego związanego z koniecznością posługiwania się dokumentami ów rozdźwięk eksponującymi, po drugie natomiast – zmniejszając prawdopodobieństwo dyskryminacyjnego jej traktowania w sferze szkolnictwa wyższego, wynikającego z faktu dokonanej korekty płci.

⁵⁹ Dz.U. z 2006 r. nr 224, poz. 1634 ze zm.

⁶⁰ Por. np. opinię holenderskiego organu ds. równości, w której stwierdzono, że odmowa, na podstawie obowiązującej regulacji prawnej, przewidującej tylko jednokrotne wydanie dyplomu ukończenia studiów wyższych, wydania nowego dyplomu osobie transseksualnej stanowi przejaw dyskryminacji pośredniej – Commissie Gelijke Behandeling, Opinion – 2010-175, <http://www.cgb.nl/english/publications/opinions> (03.03.2012).

Wyjątki od zasady równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego

Jak zostało już wspomniane, zasada równości nie ma charakteru absolutnego, w związku z czym tak ustawodawstwo krajowe, jak i unijne, dopuszcza określone od niej wyjątki.

Na gruncie ustawy równościowej:

[...] nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania podejmowanie działań służących zapobieganiu nierównemu traktowaniu lub wyrównywaniu niedogodności związanych z nierównym traktowaniem, u podstaw których leży [...]

jedna lub kilka cech uznanych na jej gruncie za niedozwolone kryteria różnicowania traktowania (art. 11). Takie asymetryczne podejście do zasady równości, stanowiące rozpoznany także w prawie unijnym (art. 5 dyrektywy 2000/43/WE) wyjątek od niej, legitymizuje przyjmowanie rozwiązań, które za cel stawiają sobie wyrównanie szans przedstawicieli grup do tej pory dyskryminowanych przez ich czasowe uprzywilejowanie. Istota działań wyrównawczych polega bowiem na stosowaniu szczególnych środków mających na celu niwelację faktycznie występujących w społeczeństwie nierówności przez określony czas, długość którego determinuje realizacja zakładanego celu – osiągnięcie stanu rzeczywistej równości⁶¹. Ustawodawca krajowy, podobnie zresztą jak unijny, nie sprecyzował charakteru działań pozytywnych, pozostawiając swobodę wyboru konkretnych rozwiązań zainteresowanym stronom. Niezdefiniowanie natury działań wyrównawczych przez legislatora nie oznacza dowolności w przedsięwzięciu środków mających zrealizować ich cel. Dookreślenie charakteru tych kontrowersyjnych narzędzi osiągnięcia faktycznej równości⁶² nastąpiło w wyniku aktywności orzeczniczej TSUE. Zgodnie z jego linią orzecniczą, jak każdy wyjątek od zasady równości, działania pozytywne muszą być interpretowane zwięźająco⁶³ i z uwzględnieniem zasady proporcjonalności⁶⁴.

Polska judykatura musiała się zmierzyć z problematyką działań wyrównawczych w sferze szkolnictwa – jak do tej pory – jeden raz. Kwestię tę rozpatrywał Trybunał Konstytucyjny (dalej TK) na długo przed wejściem w życie omawianej ustawy równościowej, zaledwie bowiem rok po zainicjowaniu jego działalno-

⁶¹ Por. A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 80-81.

⁶² Por. N.E. Ramos Martin, *Positive Action Measures in European Union Law*, s. 1, http://aiasbase.nl/uploaded_files/publications/NuriaRamosMartin.pdf (01.03.2012).

⁶³ Por. wyrok TS w sprawie *Eckhard Kalanke v Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, 17.10.1995, ECR 1995, s. I-03051.

⁶⁴ Por. wyrok TS w sprawie *Serge Bribeche przeciwko Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Éducation nationale i Ministre de la Justice*, C-319/03, 30.09.2004, Zb. Orz., 2004, s. I-08807.

ści orzeczniczej⁶⁵. Trybunał musiał dokonać oceny zgodności z konstytucyjnym wzorcem równości wprowadzonego na mocy zarządzenia ministra zdrowia limitu przyjęć (50% miejsc dla kobiet i 50% miejsc dla mężczyzn) na pierwszy rok studiów medycznych. TK analizował zatem legalności środka stanowiącego egzemplifikację akcji afirmatywnych *sensu stricto*⁶⁶, czyli parytetu, uprzywilejowującego mężczyzn w sytuacji przewagi reprezentantek płci żeńskiej wśród kandydatów na studia medyczne. Dokonując jego oceny przez pryzmat fundamentalnego w polskim porządku konstytucyjnym charakteru zasady równości i jej rangi zasady generalnej odnoszącej się do całokształtu praw, wolności i obowiązków obywatelskich, uznał za niedopuszczalny „podział kandydatów na studia według kryterium płci, jeśli prowadzi do stawiania różnych wymagań w kwestii dostępu na studia wyższe”⁶⁷. Taki rezultat natomiast miało przyjęcie określonego w przedmiotowym zarządzeniu limitu przyjęć dla kandydatów obu płci. W świetle powyższego orzekł o niezgodności owej regulacji z konstytucyjnym wzorcem równości płci, uznając tym samym, że stanowi on niedopuszczalne, bowiem niewynikające z dążenia do pogłębienia osiągnięcia faktycznej równości społecznej, jej ograniczenie. Choć trudno odmówić słuszności zaprezentowanej przez Trybunał interpretacji kwestionowanej regulacji w świetle argumentów przytaczanych dla uzasadnienia stosowania parytetu przy naborze na studia medyczne, podkreślających nie dążenie do zapewnienia mężczyznom równych z kobietami szans w zakresie podjęcia kształcenia na nich, ale potrzebę ograniczenia liczby kobiet na tych studiach i w konsekwencji wśród osób wykonujących zawód lekarza ze względu na pewne charakteryzujące tylko kobiety właściwości czy ich cechy psychofizyczne, należy wyrazić obawę o ocenę legalności podejmowanych w obecnym stanie prawnym działań wyrównawczych w sferze szkolnictwa wyższego, zmierzających do zwiększenia liczby przedstawicieli płci niedoreprezentowanej na kierunkach uznawanych w polskiej rzeczywistości społecznej za typowo męskie lub typowo kobiece. Pomimo bowiem ogólnego odwołania się przez regulację dopuszczającą akcje afirmatywne na gruncie ustawy równościowej do wszystkich cech objętych przez nią ochroną przed dyskryminacją, ograniczenie przypadków zabronionego nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego jedynie do rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości, uzasadnia wąską, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wykładni pojęcia molestowania i molestowania seksualnego – limitowaną do tych trzech cech – interpretację dopuszczalności działań pozytywnych w zakresie szkolnictwa wyższego.

⁶⁵ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., sygn. akt P 2/87, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1995, t. 1, lata 1986–1988, s. 78.

⁶⁶ Por. N.E. Ramos Martin, *op. cit.*, s. 7.

⁶⁷ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., sygn. akt P 2/87, s. 85.

Wyłączenia z zakresu zastosowania zasady równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego

Ustawa równościowa, prócz wskazanego wyjątku od nakazu równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego, przewiduje także wyłączenie zakresu jej zastosowania w tym obszarze.

Oprócz przytaczanego już wyłączenia z zakresu zastosowania ustawy przypadków nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie usług edukacyjnych (art. 5 pkt 4), ustawy nie stosuje się także do:

[...] odmiennego traktowania co do możliwości i warunków podejmowania i wykonywania działalności zawodowej oraz podejmowania, odbywania i ukończenia nauki w zakresie kształcenia zawodowego, w tym w zakresie studiów wyższych, jeżeli rodzaj lub warunki wykonywania danej działalności zawodowej powodują, że przyczyna odmiennego traktowania jest rzeczywistym i decydującym wymaganiem zawodowym stawianym danej osobie fizycznej, proporcjonalnym do osiągnięcia zgodnego z prawem celu różnicowania sytuacji tej osoby (art. 5 pkt 6).

Przepis ten miał zapewne być odpowiednikiem art. 4 dyrektywy 2000/43/WE, zgodnie z którym w przypadku, gdy pochodzenie rasowe lub etniczne stanowią istotne i determinujące wymagania zawodowe, pod warunkiem, że cel jest istotny, a wymóg proporcjonalny, państwa członkowskie mogą uznać, że odmiennie traktowanie ze względu na te cechy nie stanowi dyskryminacji. Dyrektywa traktuje zatem owo rozwiązanie prawne na zasadzie wyjątku, nie wyłączając go jednak z zakresu swego zastosowania. Ustawodawca krajowy natomiast w sposób definitywny wyłączył wskazane przypadki nierównego traktowania z zakresu zastosowania ustawy, wyłączając, jak można wnioskować, możliwość dochodzenia roszczeń przez osoby, które doznały takiego nierównego traktowania na podstawie mechanizmu przewidzianego w ustawie równościowej. Wydaje się, że technika legislacyjna zastosowana przez ustawodawcę krajowego jest niezgodna z zamysłem legislatora unijnego, który wskazane przypadki nierównego traktowania uznaje za dopuszczony, przy spełnieniu wyraźnie wskazanych kryteriów, wyjątek od zakazu dyskryminacji, objęty zakresem relewantnych dyrektyw. Teza ta znajduje potwierdzenie także w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2000/43/WE, który *explicite* wyłącza pewne sytuacje z zakresu jej zastosowania, zapewniając, iż:

[...] niniejsza dyrektywa nie obejmuje różnego traktowania ze względu na obywatelstwo i pozostaje ona bez uszczerbku dla przepisów i warunków dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium państw członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym danych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców,

którego transpozycję do prawa krajowego stanowi art. 5 pkt 9 ustawy równościowej. Ustawodawca krajowy zdaje się zatem nie rozróżnić, inaczej niż legislator unijny, obu technik legislacyjnych, błędnie kwalifikując dopuszczone w prawie unijnym na zasadzie kontratywu zakazu dyskryminacji przypadki nierównego traktowania jako sytuacje nieobjęte zakresem stosowania relewantnych przepisów antydyskryminacyjnych.

Konsekwencje naruszenia zakazu nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego

Powództwo cywilne o odszkodowanie za dyskryminację na podstawie ustawy równościowej

Każda osoba, która z powodu rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości stała się ofiarą jednego z zachowań kwalifikowanych przez ustawę równościową jako nierówne traktowanie, ma prawo do odszkodowania na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 13 ustawy równościowej). Ustawodawca zdecydował się zatem na wprowadzenie w przypadku naruszenia zakazu dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego odpowiedzialności odszkodowawczej, odstępując od jednoznacznego zdefiniowania charakteru odszkodowania oraz wskazania jego dolnej i górnej granicy. Ustalając wysokość odszkodowania, sąd będzie musiał uwzględnić jego charakter, tzn. fakt, że obejmuje ono wyrównanie uszczerbku tak na dobrach majątkowych, jak i niemajątkowych⁶⁸ oraz że cywilnoprawne rozumienie szkody na gruncie ustawy równościowej implikuje szerokie jej pojmowanie, obejmujące zarówno stratę poniesioną przez ofiarę dyskryminacji (*damnum emergens*), jak i utracone przez nią korzyści (*lucrum cessans*)⁶⁹. Poziom odszkodowania będzie musiał gwarantować, że odpowiada ono, wynikającemu z art. 15 dyrektywy 2000/43/WE, charakterowi sankcji w przypadku naruszenia zasady równego traktowania, tzn. że pełni rolę skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego narzędzia naprawienia poniesionej szkody. Ciężar dowodu wysokości należnego odszkodowania spoczywa na powodzie. Szczególny rozkład ciężaru dowodu, o którym mowa dalej, przewidziany na gruncie ustawy równościowej przy dochodzeniu roszczeń z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, dotyczy bowiem tylko bezprawności zachowania pozwanego (dyskryminacji), a nie pozostałych przesłanek jego odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. w szczególności związku przyczynowego między niezgodnym z prawem zachowaniem a poniesioną szkodą oraz determi-

⁶⁸ Tak w odniesieniu do analogicznej konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia zakazu dyskryminacji na gruncie Kodeksu pracy SN w wyroku z dnia 7 stycznia 2009 r., III PK 43/08, OSNP 2010, nr 13-14, poz. 160.

⁶⁹ Por. K. Kędziora, K. Śmiszek, *op. cit.*, s. 188-189.

nowanym tym związkiem rozmiarem szkody⁷⁰. Wysokość odszkodowania będzie zatem zależna od wykazanego w postępowaniu dowodowym stopnia naruszenia zakazu nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego lub uzgodnień między stronami sporu⁷¹.

Ustawa równościowa przewiduje ograniczenie temporalne dla dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia zakazu dyskryminacji. Termin ich przedawnienia wynosi trzy lata od dnia powzięcia przez poszkodowanego wiadomości o naruszeniu zasady równego traktowania, nie dłużej jednak niż pięć lat od zaistnienia zdarzenia stanowiącego jej naruszenie (art. 15).

Na gruncie ustawy równościowej pociągnięty do odpowiedzialności będzie mógł być wyłącznie podmiot świadczący usługi edukacyjne, a nie konkretna osoba fizyczna. W sferze szkolnictwa wyższego będzie to zatem uczelnia, która odpowiedzialność za naruszenie nakazu równego traktowania będzie ponosić niezależnie od tego, który z członków korporacji dopuścił się dyskryminacyjnych praktyk, czyli niezależnie od tego, czy ich autorem był pracownik, student czy doktorant. Warto zauważyć, że obowiązek dbania o przestrzeganie prawa, w tym także ustawy równościowej, zapewniającej zasadę równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego, spoczywa na organie nią zarządzającym, czyli rektorze (art. 66 p.s.w.).

Ciężar dowodu

Istotnym ułatwieniem dochodzenia roszczenia w przypadku nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego jest konstrukcja przerzucenia ciężaru dowodu na pozwanego. Zgodnie bowiem z art. 14 pkt 2 i 3 ustawy równościowej:

[...] kto zarzuca naruszenie zasady równego traktowania, uprawdopodobnia fakt jej naruszenia. W przypadku uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania ten, któremu zarzucono naruszenie tej zasady, jest obowiązany wykazać, że nie dopuścił się jej naruszenia.

Wzorowana na art. 8 dyrektywy 2000/43/WE stypulacja ustawowa zmienia rozkład ciężaru dowodu przewidziany w art. 6 Kodeksu cywilnego⁷² (dalej k.c.), zwalniając osobę podnoszącą zarzut dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego z obowiązku udowodnienia tego faktu. Warunkiem *sine qua non* przerzucenia ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację jest jednak uprawdopodobnienie przez powoda zaistnienia zachowań wypełniających znamiona nierównego traktowania. Dopiero owo uprawdopodobnienie powoduje domniemanie faktyczne naruszenia zasady równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego, tj. obciąża uczelnię dowodem, że nierówne traktowanie nie miało miejsca, tzn., że powód nie był trak-

⁷⁰ Por. wyrok SN z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt III PK 43/08.

⁷¹ Por. M.T. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 181.

⁷² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.).

towany inaczej niż są, byli lub byliby inni studenci lub że jego inne (mniej korzystne) od nich traktowanie znajduje uzasadnienie w przesłankach niemających charakteru niedozwolonego kryterium nierównego traktowania na gruncie ustawy równościowej⁷³, a zatem nie jest związane z jego rasą, pochodzeniem etnicznym lub narodowością.

Dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia prawa do równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego na podstawie innych ustaw

Skorzystanie przez osoby, które doświadczyły nierównego traktowania w obszarze szkolnictwa wyższego ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, z sankcji przewidzianych w ustawie równościowej, a zatem z roszczenia odszkodowawczego z art. 13, nie wyłącza możliwości dochodzenia przez nie roszczeń na podstawie dostępnych środków prawnych (art. 16 ustawy równościowej). Dotyczy to zatem możliwości dochodzenia ochrony praw na podstawie instrumentów opierających się na zasadach ogólnych, nie zaś mających na celu wyznaczania normatywnych ram walki z dyskryminacją. W szczególności implikuje to sytuację, w której nie znajdzie zastosowania, niezwykle korzystna z punktu widzenia ofiary dyskryminacji, konstrukcja przeniesienia ciężaru dowodu na pozwanego. Na takich samych zasadach poszukiwać ochrony prawnej mogą osoby, które doznały dyskryminacji z innych powodów, niż objęte ochroną na gruncie ustawy równościowej. Co istotne, przy wykorzystaniu tych instrumentów prawnych do odpowiedzialności pociągnąć można bezpośredniego sprawcę nierównego traktowania, co niemożliwe jest na gruncie ustawy równościowej.

Gruntowna analiza możliwych do wykorzystania w takich przypadkach środków prawnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania, tytułem zasygnalizowania jedynie potencjalnych rozwiązań można wskazać, iż ofiara dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego może odwołać się do mechanizmu ochronnego w postaci cywilnoprawnej ochrony dóbr osobistych. Korzystając z przepisów je zapewniających, jednostka może domagać się zaniechania działania o charakterze dyskryminacyjnym, zagrażającego jej dobrom osobistym, np. zdrowiu, dobremu imieniu, nietykalności cielesnej czy chronionej także – na mocy Konstytucji RP – godności, dokonania czynności potrzebnych do usunięcia skutków zaistniałego naruszenia, zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub, gdy naruszenie dobra osobistego doprowadziło do szkody majątkowej, naprawienia jej, w szczególności wypłaty odszkodowania (art. 24 k.c.). W sytuacji, w której

⁷³ Por. K. Gonera, *Rozkład ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację w zatrudnieniu w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, referat wygłoszony na seminarium „Dowodzenia w postępowaniach o dyskryminację – wyzwania”, Warszawa, 21 września 2011 r., s. 8 i 10, <http://www.ptpa.org.pl/public/files/Ci%C4%99%C5%BCar%20dowodu%20w%20sprawach%20o%20dyskryminacj%C4%99%2021%20wrzesnia%202011.pdf> (03.03.2012).

w wyniku nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego u osoby nastąpił rozstrój zdrowia lub uszkodzenie ciała, szczególnie prawdopodobne przy molestowaniu czy molestowaniu seksualnym, może ona dochodzić odszkodowania za związaną z tym szkodę majątkową (art. 444 k.c.) oraz zadośćuczynienia za doznaną z tego samego tytułu krzywdę (art. 445 k.c.). W skrajnych przypadkach działania dyskryminacyjne mogą wypełniać znamiona popełnienia przestępstwa na gruncie Kodeksu karnego⁷⁴ (dalej k.k.). Jak wskazuje praktyka,

[...] zwykle są to przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania, przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości oraz przeciwko czci i nietykalności cielesnej⁷⁵.

W takiej sytuacji osoba, wobec której naruszony został zakaz nierównego traktowania, może skorzystać z ochrony gwarantowanej relewantnymi przepisami k.k.. Należy zdecydowanie stwierdzić, że w żadnym ze wskazanych przypadków nie znajdzie zastosowania konstrukcja odwróconego ciężaru dowodu, występująca jedynie na gruncie ustawy równościowej.

Zakaz działań odwetowych

Prawo do równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego przewiduje także mechanizm prawny gwarantujący podmiotom chronionym w tym obszarze realizację przysługujących im uprawnień. Służy temu wyrażony w art. 17 ustawy równościowej zakaz działań odwetowych. Zgodnie z nim, skorzystanie przez osobę z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego nie może stać się podstawą niekorzystnego jej traktowania, ani nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec niej. Co istotne, takim samym zakresem ochrony objęta jest osoba udzielająca wsparcia w jakikolwiek sposób jednostce, która stała się ofiarą nierównego traktowania w sferze szkolnictwa wyższego i dochodzi z tego tytułu swych praw. Rozwiązanie takie, mające na celu wyeliminowanie obaw przed negatywnymi konsekwencjami działań podejmowanych przez jednostkę w celu jej ochrony przed dyskryminacją⁷⁶, niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia efektywności antydyskryminacyjnego instrumentarium, a objęcie zakazem wiktyimizacji również osób, które same, nie będąc ofiarami dyskryminacji, nie pozostają obojętne na przypadki łamania fundamentalnego dla każdej jednostki prawa do równego traktowania może ułatwiać walkę z tym negatywnym zjawiskiem poprzez jego społeczną stygmatyzację.

⁷⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 ze zm.).

⁷⁵ <http://ptpa.org.pl/poradnik/edukacja/srodki-prawne> (27.02.2012).

⁷⁶ Por. M.T. Romer, *op. cit.*, s. 183-184.

Zakończenie

Prawo do równego traktowania w każdej sferze aktywności jednostki jest niezbędne dla jej pełnego rozwoju oraz aktywnej partycypacji w życiu społecznym, gospodarczym, politycznym czy zawodowym. Wprowadzenie rozwiązań normatywnych, gwarantujących każdemu prawo do poszanowania jego indywidualności oraz zapewnienie skuteczności owemu równościowemu standardowi, także w sferze szkolnictwa wyższego, stanowić powinno jedno z podstawowych zadań władz publicznych w demokratycznym państwie prawa opartym na różnorodności. Postulat ten, istotny ze względu na konieczność zapewnienia równości jako wartości samej w sobie, nabiera szczególnego wydźwięku w świetle charakteru – wieloaspektowego i niezwykle poważnego – konsekwencji dyskryminacji w sferze szkolnictwa wyższego. Nierówne traktowanie w tym obszarze nie tylko stanowi naruszenie podstawowych praw człowieka, wpływając na psychologiczne aspekty funkcjonowania jednostki – utrudniając jej swobodny i pełny rozwój⁷⁷, ale może także prowadzić do bardziej praktycznych skutków – gorszych osiągnięć w nauce, wcześniejszego jej zakończenia, w konsekwencji słabszej pozycji na rynku pracy. Stąd już natomiast tylko krok do wykluczenia ekonomicznego, a w dalszej perspektywie – ekсклюzy społecznej⁷⁸, zjawisk stojących w opozycji do konstytucyjnej, tak w polskim, jak i w unijnym porządku prawnym, zasady równości i niedyskryminacji wszystkich członków społeczeństwa.

W opinii autorki, antydyskryminacyjny mechanizm w sferze szkolnictwa wyższego wprowadzony na mocy przeanalizowanych aktów prawa krajowego – w głównej mierze ustawy równościowej – nie stanowi skutecznej ochrony przed możliwymi przypadkami nierównego traktowania jednostki w tym obszarze. Przede wszystkim wynika to z niezwykle wąsko określonego zbioru cech prawnie chronionych, który nie obejmuje całego spektrum potencjalnych i – jak wskazuje praktyka życia społecznego – wcale nie czysto teoretycznych, podstaw nieusprawiedliwionego różnicowania – takich, jak płeć, orientacja seksualna czy niepełnosprawność. Temu wąsko zarysowanemu zakresowi podmiotowemu ochrony przed naruszeniami zasady równości w sferze szkolnictwa wyższego towarzyszą nieprecyzyjne definicje przejawów nierównego traktowania w poszczególnych obszarach, co budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, tym samym – utrudnia w praktyce stosowanie ustawy, nieuwzględniające zupełnie nowych form dyskryminacji – takich, jak dyskryminacja zwielokrotniona czy krzyżowa. Oczywiście, można liczyć,

⁷⁷ Celem prawa do nauki jest nie tylko przekazywanie wiedzy, ale także stwarzanie warunków niezbędnych dla rozwoju i kształtowania ludzkiej osobowości (por. M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 45).

⁷⁸ Por. A. Winiarska, W. Klaus, *op. cit.*, s. 30.

że luka ta zostanie wypełniona przez judykaturę, w szczególności w drodze progresywnej wykładni równościowych przepisów przez TSUE, ale wzgląd na zasadę pewności prawa oraz konieczność zapewnienia mu odpowiedniego poziomu re-sponsywności na zmiany kulturowe i społeczne wymaga, by to ustawodawca zapewnił mechanizm antydyskryminacyjny, gwarantując w powszechnie obowiązujących źródłach prawa zasadę równości. Przyjęta regulacja powinna wprowadzać restrykcyjny zakaz nierównego traktowania przy uwzględnieniu szerokiego spek-trum podstaw zabronionej dyskryminacji w odniesieniu do wszelkich aspektów pobierania nauki na poziomie akademickim nie tylko na drodze ogólnego zaka-zu dyskryminacji, a zatem poprzez wprowadzenie obowiązku powstrzymywania się od działań wypełniających jego znamiona, ale także przez wymóg aktywnego przeciwdziałania tego typu zjawiskom, obligujący instytucje edukacyjne do podej-mowania środków zmierzających do pełnego urzeczywistnienia zasady równego traktowania w zakresie szkolnictwa wyższego.

Aleksandra Szczerba-Zawada

**Prohibition of discrimination in higher education in Polish legal system.
Remarks against EU law**

A b s t r a c t

The aim of the article is to analyze how the non-discrimination principle in the higher education is guaranteed in the Polish legal system. For this purpose, the author has analyzed those of national regulations, from which the prohibition of discrimination in higher education could be inferred, to a great extent the Law of 3 December 2010 implementing certain EU regulations concerning equal treatment law (so-called equality law) – the first in the Polish legal order manifestation of the right to equal treatment in the objective area.

In subsequent chapters, the author has pointed out the legal basis of the prohibition of discrimination in higher education and prohibited forms of unequal treatment in this sphere, outlined the subjective and objective scope of the protection against the unequal treatment in the higher education introduced by virtue of the so-called Polish equality law, analyzed the exceptions and exemptions from the principle of non-discrimination in this field as well as the consequences of breach of the principle of equal treatment in higher education. To conclude, the author has

subjected the Polish anti-discriminatory instruments in the field of higher education to critical evaluation.

To fully realize the topic – to reveal the relevance of the prohibition of discrimination in the higher education – the author has made reference to the relevant EU anti-discriminatory regulations. In consequence, where it is justified by the need of comprehensive approach to the issues presented in the article, the comparative method is applied.

Keywords: equal treatment in higher education, prohibition of discrimination, anti-discriminatory Polish law, the EU principle of non-discrimination.

MICHAŁ SZEWCZYK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Problem odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki

Wstęp

Według danych statystycznych, w Polsce jest aktualnie ok. 1 mln 841 tys. studentów, z czego 982 tys. płaci za studia, a 859 tys. studiuje za darmo. Natomiast ok. 60 tys. osób studiuje na dwóch lub więcej kierunkach¹. Ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw² wprowadzono odpłatność za studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych, z jednoczesną możliwością podjęcia i kontynuowania studiów na drugim kierunku bez wnoszenia opłat, po spełnieniu ustawowo określonych warunków³. Przedmiotowe zmiany stanu prawnego stały się kolejnym impulsem do dyskusji na temat kwestii finansowej partycypacji studentów studiów stacjonarnych w procesie kształcenia. Rozważania na wymieniony temat w sposób bezpośredni wiążą się z ustanowionym przez polskiego ustrojodawcę w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ prawem do nauki, którego jedną z gwarancji jest bezpłatność nauki w szkołach publicznych uregulowana w art. 70 ust. 2, w myśl którego: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie

¹ Por. A. Pezda, *Płatne studiowanie odroczone*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2012 r., s. 7.

² Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455, z późn. zm.

³ Zob. zwłaszcza art. 99, 170a oraz 181 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, j.t. z późn. zm.).

⁴ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”. Celem niniejszego artykułu nie jest odpowiedź na pytanie, czy studia stacjonarne w Polsce powinny mieć charakter odpłatny, lecz próba analizy możliwości wprowadzenia takiej odpłatności na gruncie obowiązujących przepisów Konstytucji RP.

Charakter i gwarancje prawa do nauki

Prawo do nauki zaliczane jest do grupy praw człowieka określanej jako socjalne bądź społeczne (tzw. prawa człowieka drugiej generacji). Szczególnie uwidacznia się kulturalny charakter tego prawa, choć niektórzy słusznie dopatrują się w nim również pewnych aspektów ekonomicznych⁵.

Zgodnie z dominującym poglądem, prawo do nauki jest klasycznym prawem socjalnym, tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki (np. utrzymywanie bezpłatnych szkół, dotowanie podręczników)⁶. Pogląd mniejszościowy głosi z kolei, że w rzeczywistości mamy do czynienia nie z prawem, lecz z wolnością człowieka pozwalającą na realizację aktu jego woli, której treścią jest zakaz podejmowania kroków godzących w swobodę wyboru przez władze państwowe⁷.

Za kompleksowe i dobrze oddające istotę przedmiotowego prawa ujęcie może posłużyć wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego (TK), który w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r. stwierdził, że:

Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednoczesnego pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym⁸.

Pomimo tego, że tytułowe prawo pojawiło się po raz pierwszy już w konstytucji rewolucyjnej Francji z 1791 r.⁹, to proces jego formułowania, podobnie jak innych praw socjalnych, przebiegał znacznie wolniej i później, niż praw poli-

⁵ Por. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 227.

⁶ Por. O.M. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Presiner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 494.

⁷ Por. W. Osiatyński, *Opinia wyrażona podczas posiedzenia Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 30 listopada 1994 r.*, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1994, nr X.

⁸ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

⁹ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 70*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1.

tycznych i osobistych¹⁰. Zdecydowaną tendencją do konstytucjonalizacji prawa do nauki można zauważyć dopiero w tzw. konstytucjach II generacji, a więc w ustawach zasadniczych pochodzących z okresu po I wojnie światowej¹¹. Do niewątpliwych przyczyn takiego stanu rzeczy zaliczyć trzeba wzrost świadomości twórców konstytucji co do znaczenia poziomu wykształcenia ludności dla szeroko pojętej jakości organizmu państwowego. Nie można zapomnieć również o implikacjach wynikających z rozwoju doktryn rewolucyjnych o zabarwieniu socjalistycznym oraz o wzroście aktywności społecznej Kościoła katolickiego i Kościołów protestanckich, zwracających uwagę na znaczenie warunków materialnych dla godności osoby ludzkiej.

Słusznie stwierdza się w literaturze dotyczącej praw socjalnych, że o jakości uregulowania konstytucyjnego w aspekcie tych praw świadczy nie tyle ich jak najszerszy katalog, co raczej ich realność społeczno-ekonomiczna i prawny poziom gwarancji¹². Najważniejszą, lecz bynajmniej nie jedyną, gwarancją prawa do nauki jest bezpłatność szkolnictwa¹³. Należy przy tym pamiętać, że bezpłatność nauki w odniesieniu do szkół wyższych nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem mającym zapewnić powszechny i równy dostęp do wyższego wykształcenia. Do innych gwarancji prawa do nauki zalicza się m.in. rozmaite formy pomocy finansowej i organizacyjnej ze strony władz publicznych dla osób uczących się, brak monopolu państwa w dziedzinie szkolnictwa, którego przejawem jest możliwość tworzenia niepublicznych placówek edukacyjnych czy wreszcie autonomię szkół wyższych.

Niebagatelny wpływ na rozwój praw socjalnych, w tym prawa do nauki, wywarły akty prawa międzynarodowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. stanowi w art. 26 ust. 1, że:

Każdy człowiek ma prawo do oświaty. Oświata będzie bezpłatna, przynajmniej na poziomie podstawowym. Oświata w zakresie podstawowym będzie obowiązkowa. Oświatę w zakresie technicznym i zawodowym należy uczynić powszechnie dostępną, a oświata na poziomie wyższym powinna być również dostępna dla wszystkich, zaleźnie od zalet osobistych¹⁴.

¹⁰ Por. K. Skotnicki, *Konstytucyjna regulacja prawa do nauki w polskich ustawach zasadniczych (rozważania na tle porównawczym)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. LII, s. 43.

¹¹ Por. *ibidem*, s. 44.

¹² Por. J. Oniszczuk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 195.

¹³ Por. K. Skotnicki, *Gwarancje prawa do nauki w projektach konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 141.

¹⁴ Tekst deklaracji dostępny jest m.in. w zbiorze: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, wybór i oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2008.

Z kolei ratyfikowany przez Polskę Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych (MPPSGiK) uchwalony w dniu 16 grudnia 1966 r.¹⁵, regulując problematykę prawa do nauki w art. 13, w ust. 2 lit. c) stwierdza, że:

nauczanie wyższe będzie w równym stopniu dostępne dla wszystkich na podstawie kryterium zdolności, w wyniku zastosowania wszystkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki.

Jeżeli chodzi o europejski system ochrony praw człowieka, to zauważyć trzeba, że Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r.¹⁶ służąca ochronie praw politycznych i osobistych nie porusza problematyki prawa do nauki. Zagadnienie to w sposób lapidarny zostało ujęte dopiero w art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji z dnia 20 marca 1952 r.¹⁷, który nie wspomina jednak wcale o kwestii bezpłatności szkolnictwa. Konsekwencją ujęcia przedmiotowego prawa w wymienionym protokole jest to, że w Europejskiej Karcie Społecznej podpisanej w dniu 18 października 1961 r.¹⁸ nie znajdziemy bezpośrednio sformułowanego prawa do nauki. Z kolei podstawowe źródło prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do praw człowieka, a więc mająca taką samą moc prawną jak unijne traktaty¹⁹ – Karta praw podstawowych UE przyjęta w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r.²⁰ normuje prawo do nauki w art. 14, którego ust. 2 stanowi, że „Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej”²¹.

To, na co należy zwrócić uwagę po omówieniu regulacji prawa do nauki w aktach prawa międzynarodowego, to brak nakładania przez wymienione źródła obowiązku na strony danej umowy wprowadzenia bezpłatności szkolnictwa wyższego. Najdalej w tej kwestii idący MPPSGiK wspomina jedynie o stopniowym wprowadzaniu bezpłatnej nauki, co daje państwom – stronom paktu – szeroki zakres swobody przy tworzeniu rozwiązań krajowych.

Analizując treść aktualnie obowiązujących konstytucji państw demokratycznych, można stwierdzić, że w czasach nam współczesnych zagwarantowanie

¹⁵ Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 169.

¹⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

¹⁷ Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175, z późn. zm.).

¹⁸ Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67, z późn. zm.

¹⁹ Zob. art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30, z późn. zm.).

²⁰ Dz.U. UE C z 2007 r. nr 303, poz. 1.

²¹ Szerzej nt. prawa do nauki w Karcie praw podstawowych UE por. M. Stożek-Kucharska, *Prawo do nauki w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach prawa międzynarodowego – analiza porównawcza sposobu regulacji*, [w:] M. Thorz (red.), *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Polityka – etyka – prawo*, Częstochowa 2009, s. 63-83.

prawa do nauki, ujmowanego jako prawo podmiotowe, jest rozwiązaniem standardowym²². Niemniej jednak zakres regulacji dotyczącej tego prawa jest wyraźnie zróżnicowany²³. Przede wszystkim nie zawsze wśród gwarancji prawa do nauki wymienia się bezpłatność publicznego nauczania. Jeśli chodzi o państwa Europy Zachodniej, to bezpłatność nauki, bez różnicowania, o jaki poziom edukacji chodzi, ustanawia konstytucja Grecji w art. 16 ust. 4²⁴ oraz mający moc wiążącą Wstęp do francuskiej konstytucji z 1946 r.²⁵ Dużo częściej zapewnieniu prawa do nauki służy ustalenie nieodpłatności publicznego nauczania odnoszone tylko do nauczania podstawowego. Z takim rozwiązaniem mamy do czynienia m.in. w § 76 konstytucji Danii²⁶, § 16 ust. 1 konstytucji Finlandii²⁷, art. 27 ust. 4 konstytucji Hiszpanii²⁸, art. 74 ust. 2 lit. a) konstytucji Portugalii²⁹, § 18 szwedzkiego Aktu o Formie Rządu³⁰, art. 42 ust. 4 konstytucji Irlandii³¹ oraz art. 34 ust. 2 konstytucji Włoch³².

Już tak stosunkowo pobieżna analiza wykazuje, że co do zasady wysoko rozwinięte i zamożne państwa zachodnioeuropejskie w bardzo nieznacznej liczbie zdecydowały się na wprowadzenie bezpłatnych studiów wyższych w uczelniach publicznych.

Jak na tym tle prezentują się gwarancje zawarte w ustawach zasadniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej? Bezpłatną naukę w publicznych szkołach

²² Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 1.

²³ Por. R. Sowiński, *Potrzeba nauki i prawo do nauki w kontekście praw człowieka i obywatela*, [w:] B. Sitek, G. Dammacco, J.J. Szczerbowski, A. Kowalska (red.), *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy. III Międzynarodowa Konferencja Praw Człowieka (Olsztyn, 29-30.V.2003 r.)*, Olsztyn 2004, s. 151.

²⁴ Zob. Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tłum. G. i W. Ulicy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje Państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 303.

²⁵ Zob. Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 295.

²⁶ Zob. Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., tłum. M. Grzybowski, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 223.

²⁷ Zob. Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., tłum. J. Osiński, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 253.

²⁸ Zob. Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 346.

²⁹ Zob. Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 620. Art. 74 ust. 2 lit. e) stanowi o obowiązku stopniowego wprowadzania bezpłatności wszystkich szczebli szkolnictwa.

³⁰ Zob. Konstytucja Królestwa Szwecji, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 758.

³¹ Zob. Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród dnia 1 lipca 1937 r., tłum. S. Grabowska, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 415.

³² Zob. Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., tłum. Z. Witkowski, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 850.

wyższych (niekiedy z pewnymi wyjątkami) gwarantują m.in.: konstytucja Bułgarii w art. 53 ust. 3³³, konstytucja Rumunii w art. 32 ust. 4³⁴, konstytucja Litwy w art. 41 ust. 3³⁵ oraz konstytucja Słowacji w art. 42 ust. 2³⁶. W Estonii, Słowenii i na Węgrzech nieodpłatna jest nauka na poziomie podstawowym i średnim lub jedynie podstawowym.

Odpłatność za studia w polskich ustawach zasadniczych

Kontrowersje w doktrynie budzi to, czy Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r.³⁷ stosowała pojęcie prawa do nauki w znaczeniu tożsamym, bądź zbliżonym do dzisiejszego. Mimo odpowiedzi negatywnych na postawione pytanie³⁸, dominuje, jak się wydaje, słuszny pogląd, w myśl którego Konstytucja marcowa regulowała tytułowe prawo³⁹. Szczególnie istotne stwierdzenie zostało zawarte w art. 119. Czytamy w nim, że:

Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym, a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych.

Problem polegał na tym, że po wejściu w życie Konstytucji marcowej nie uchylono wcześniejszej i w sposób oczywisty sprzecznej z zasadą bezpłatności edukacji ustawy z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich⁴⁰, zgodnie z którą od studentów mogło być pobierane wpisowe oraz czesne w postaci opłat za wykłady, ćwiczenia, egzaminy i seminaria. Na gruncie ówczesnej praktyki uznawano, że konstytucyjna deklaracja o bezpłatności nauki wymaga ustawy wykonawczej, bez której nie istnieje podstawa do domagania się zniesienia opłat⁴¹. Przedmiotowa

³³ Zob. Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona przez Wielkie Zgromadzenie Bułgarii w dniu 12 lipca 1991 r., tłum. H. Karpińska, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 121.

³⁴ Zob. Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 671.

³⁵ Zob. Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 25 października 1992 r., tłum. H. Wisner, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 424.

³⁶ Zob. Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 701.

³⁷ Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267, z późn. zm.

³⁸ Por. A. Łopatka, *Jednostka. Jej prawa człowieka*, Warszawa 2002, s. 231 oraz por. O.M. Rudak, *op. cit.*, s. 489.

³⁹ Por. P. Bała, *Odpłatność studiów stacjonarnych w wyższej szkole publicznej w świetle art. 70 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 5, s. 20.

⁴⁰ Dz.U. z 1920 r. nr 72, poz. 494, z późn. zm.

⁴¹ Por. O.M. Rudak, *op. cit.*, s. 490.

praktyka została podtrzymana przez Najwyższy Trybunał Administracyjny, który oddalił skargę studentki Uniwersytetu Lwowskiego – pozwała ona rektora uczelni, zarzucając mu bezprawność wprowadzenia czesnego⁴².

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.⁴³, mimo że utrzymała w mocy większość przepisów Konstytucji marcowej dotyczących szkolnictwa, to zniósła art. 119, a tym samym zasadę bezpłatności nauki, *de facto* dostosowując stan normatywny do istniejącej praktyki.

Cenna dla zrozumienia opisanych rozbieżności pomiędzy uregulowaniami ustawy zasadniczej a praktyką w odniesieniu do bezpłatności szkolnictwa wyższego jest uwaga Michała Pietrzaka, który podkreśla, że w II RP rozumiano bezpłatność jako korelat obowiązkowego nauczania czy obowiązkowej nauki. Przyjmowano, iż nauka obowiązkowa musi być nieodpłatna, jeżeli natomiast nie ma takiego charakteru, to nie musi być bezpłatna⁴⁴.

Dodajmy, że w żaden sposób nie można porównywać masowości wyższego kształcenia w Polsce międzywojennej z czasami dzisiejszymi, bowiem według stanu na 1939 r. liczba studentów wynosiła 48 tys.⁴⁵

Konstytucja PRL z 1952 r.⁴⁶, zgodnie z charakterystyczną cechą ustaw zasadniczych państw socjalistycznych, wiele miejsce poświęcała problematyce praw socjalnych, wśród których nie mogło zabraknąć prawa do nauki. Jako jedną z gwarancji tego prawa art. 72 ust. 2 pkt 1 (według numeracji po nowelizacji z 1976 r.) wymieniał bezpłatność szkolnictwa w ujęciu szerokim, tj. również szkolnictwa wyższego. Nie ulega wątpliwości, że nadanie kształceniu akademickiemu charakteru egalitarnego, zwłaszcza przez „otwarcie” szkół wyższych na ludność pochodzenia robotniczo-chłopskiego było celem władzy ludowej, stan taki miał być zresztą jednym z argumentów legitymizujących ówczesnie rządzących w oczach społeczeństwa. Okres PRL-u pozwala jednak spojrzeć na istnienie pewnego dysonansu między konstytucyjnie usankcjonowaną bezpłatnością szkolnictwa wyższego a relatywnie niskim stopniem skolaryzacji, który w 1989 r. wynosił 12,8% (dla porównania teraz wynosi ok. 33,6%)⁴⁷. Fakt ten powinien uwidocznic brak immanentnego związku między brakiem odpłatności za naukę w uczelniach wyższych

⁴² Por. *ibidem*.

⁴³ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 227).

⁴⁴ Por. M. Pietrzak, [w:] J. Woźnicki, M. Wyrzykowski (red.), *Współpłatność za studia a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 41.

⁴⁵ Por. J. Borkowski, *Współpłatność za studia – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, [w:] J. Woźnicki, M. Wyrzykowski (red.), *op. cit.*, s. 35.

⁴⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36, j.t. z późn. zm.).

⁴⁷ Por. W. Mendys, *Mienie i finanse szkół wyższych*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 169.

a powszechnością takiej edukacji. Dodajmy, że art. 72 Konstytucji PRL został w całości utrzymany w mocy przez art. 77 Małej konstytucji⁴⁸.

Odpłatność za studia na etapie debaty konstytucyjnej

W pracach nad przepisami nowej konstytucji – dotyczącymi prawa do nauki – najbardziej dyskusyjna była kwestia odpłatności nauki w szkołach wyższych⁴⁹. Jak wiadomo, ostatecznie przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) było siedem projektów konstytucji. Projekt podpisany przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę zawierał, wzorem Republiki Czeskiej, osobny dokument nazwany Kartą Praw i Wolności, która w art. 29 ust. 2 przewidywała jedynie bezpłatność nauki na szczeblu podstawowym w powszechnie dostępnych szkołach publicznych. Podobne rozwiązanie zakładał syntetyczny w odniesieniu do problematyki praw człowieka projekt Konfederacji Polski Niepodległej (KPN) w art. 22 ust. 1 lit. i)⁵⁰. Teksty przygotowane przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji oraz Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Unię Pracy (UP), Mniejszość Niemiecką, Partię Emerytów i Rencistów „Nadzieja” oraz dwoje posłów niezrzeszonych ustanawiały bezpłatność publicznego szkolnictwa podstawowego i średniego, odpowiednio w art. 39 ust. 2 i art. 43 ust. 3⁵¹. Propozycja autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) oraz tzw. projekt obywatelski, którego reprezentantem była NSZZ „Solidarność”, dla odmiany zakładały bezpłatność nauki w szkołach publicznych na wszystkich szczeblach odpowiednio w art. 52 ust. 2 oraz 45 ust. 2⁵². Za treściowo najbliższą rozwiązaniu ostatecznie przyjętemu w kwestii odpłatności należy uznać wersję zaproponowaną przez Unię Demokratyczną (UD) – art. 35 ust. 1 projektu konstytucji tej partii stanowił, że: „Nauczanie w publicznych szkołach podstawowych, średnich i wyższych jest bezpłatne. Dopuszcza się częściową odpłatność nauczania w szkołach wyższych”⁵³.

Analiza projektów Konstytucji RP, powstałych w kolejnych etapach prac KKZN wykazuje, że początkowo kwestię odpłatności zamierzano uregulować w sposób analogiczny do tego, który został zaproponowany w rozwiązaniu UD.

⁴⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

⁴⁹ Por. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 265.

⁵⁰ Por. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 82 i 228.

⁵¹ Por. *ibidem*, s. 147 i 196.

⁵² Por. *ibidem*, s. 103 i 303.

⁵³ Cyt. za: *ibidem*, s. 271.

W kolejnych propozycjach przy generalnej akceptacji zasady bezpłatności nauki w szkołach wyższych inaczej formułowano wyjątki od niej. Najpierw proponowano, by ustawą można było wprowadzać opłaty za pobieranie nauki w publicznych szkołach wyższych⁵⁴. Następnie rozważano możliwość, by ustawa mogła wprowadzić częściową odpłatność za świadczenia publicznych szkół wyższych⁵⁵. Wreszcie, aktualnie obowiązujące rozwiązanie zgłoszono w formie poprawki do projektu Konstytucji RP podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 24–28 lutego 1997 r.⁵⁶ Jak podaje się w literaturze, finalny kształt uregulowania konstytucyjnego, odrzucający wprowadzenie czesnego za naukę w publicznych szkołach wyższych jest dziełem wspólnej inicjatywy UP i PSL⁵⁷.

Kwestia odpłatności kształcenia akademickiego nie była przedmiotem prac konstytucyjnych w latach po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Natomiast za warcie odnotowania należy uznać pomysły ograniczenia nieodpłatności szkolnictwa jedynie do szkół podstawowych i średnich, ujęte *explicite* w opublikowanym przed wyborami parlamentarnymi w 2005 r. projekcie konstytucji autorstwa Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz projekcie ustawy konstytucyjnej autorstwa Platformy Obywatelskiej (PO)⁵⁸.

Odpłatność za studia w Konstytucji RP z 1997 r.

Konstytucyjna zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2) nie ma charakteru samoistnego, należy ją bowiem umiejscowić w ramach ogólnie pojętego prawa do nauki, wyrażonego przez ustrojodawcę w art. 70 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

Jak podaje się w doktrynie, specyfika i szczególne znaczenie prawa do nauki polega na tym, że jest to nie tylko odrębne prawo podmiotowe, ale również przesłanka dla realizacji większości pozostałych praw i wolności jednostki⁵⁹. Przyjmuje się, że treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy, dzięki kształceniu prowadzonemu w sposób zorganizowany i ciągły, na które składa się najpierw pewien kanon podstawowy wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającemu uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończącej się uzyskaniem doku-

⁵⁴ Por. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. II, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 158.

⁵⁵ Por. *ibidem*, s. 211.

⁵⁶ Por. *ibidem*, s. 284.

⁵⁷ Por. O.M. Rudak, *op. cit.*, s. 501.

⁵⁸ Por. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, s. 342 i 385.

⁵⁹ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3.

mentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu⁶⁰.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w judykaturze⁶¹, dzieli się konstytucyjne prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne na dwie kategorie, mianowicie na takie, których realizacji w myśl art. 81 Konstytucji RP można dochodzić tylko w „granicach określonych w ustawie” (przeważnie ich konstytucyjne gwarancje przybierają postać norm programowych) oraz takie, do których nie stosuje się ograniczenia określonego w art. 81⁶². Prawo do nauki zaliczamy do drugiej z wymienionych grup. Trzeba przy tym pamiętać, że prawa socjalne sformułowano w Konstytucji RP w sposób bardziej ogólny od postanowień o wolnościach i prawach politycznych i osobistych, znacznie szerzej i częściej pozostawiając ustawodawcy zwykłemu skonkretyzowanie ich treści i zakresu zastosowania⁶³. Tym niemniej związanie ustawodawcy w przypadku praw socjalnych, do których nie stosuje się ograniczenia z art. 81, uznaje się za silniejsze i to nawet, jeżeli uszczegółowienie zakresu i treści prawa należącego do tej kategorii musi niejednokrotnie nastąpić przez upoważnienie ustawowe⁶⁴. Poczynione uwagi mają na celu wskazanie czytelnikowi, że w odniesieniu do prawa do nauki swoboda ustawodawcy jest ograniczona, co nie zmienia faktu, że tytułowe prawo nie ma charakteru absolutnego i, mimo że jest w konstytucji unormowane szerzej i dokładniej, niż inne prawa o charakterze socjalnym, to ustawodawca może na nie nakładać różnego rodzaju ograniczenia przy zachowaniu wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁶⁵.

Ustrojodawca sformułował w art. 70 szczegółowe gwarancje prawa do nauki, wśród których obok głównej – z uwagi na cel pracy – zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2), znajdziemy: zasadę dwusektorowości szkolnictwa, czyli równoległego istnienia systemu szkół publicznych i systemu szkół niepublicznych (art. 70 ust. 3), zasadę powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4), zasadę pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (art. 70 ust. 4) oraz zasadę autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5). Cechy truizmu będzie przy tym miała uwaga wskazująca na konieczność systemowej interpretacji wszystkich wymienionych gwarancji w celu jak najpełniejszej realizacji zasady nadrzędnej, tj. prawa do nauki.

⁶⁰ Por. *ibidem*.

⁶¹ Por. np. wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK 2000, nr 4, poz. 107.

⁶² Por. np. J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 205.

⁶³ Por. L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – bilans pięciu lat*, [w:] H. Jerzmański (red.), *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie, 17 października 2002*, Warszawa 2002, s. 69.

⁶⁴ Por. J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 205.

⁶⁵ Por. L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 3.

Przechodząc do analizy zasady bezpłatności nauki, trzeba zacząć od stwierdzenia, że dotyczy ona tylko i wyłącznie szkół publicznych, a więc szkół państwowych i samorządowych. *A contrario* szkoły niepubliczne wszystkich szczebli mogą ustanawiać opłaty za naukę (czesne), również w celu osiągnięcia zysków z działalności edukacyjnej⁶⁶.

W odniesieniu do publicznych szkół wyższych, zgodnie z treścią art. 70 ust. 2 Konstytucji RP, ustawa może dopuścić pobieranie opłat za „niektóre usługi edukacyjne”. Co ważne, zgodnie z językową wykładnią wymienionego przepisu, nauczanie w publicznych szkołach wyższych może być, w odniesieniu do wszystkich usług edukacyjnych, również całkowicie bezpłatne, bowiem Konstytucja RP ustanawia w tej kwestii jedynie alternatywę, wybór pozostawiając ustawodawcy zwykłemu⁶⁷. Przez przyjęcie takiej, a nie innej formuły normatywnej zasugerowano także, że szczególnego rodzaju dobro, jakim jest dostępność wykształcenia na poziomie wyższym w szkołach publicznych, nie ma charakteru nieograniczonego⁶⁸.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że to nie organy publicznej szkoły wyższej, czy też jej jednostek organizacyjnych są właściwe do ustalenia rodzaju usług edukacyjnych oraz odpłatności za nie, lecz ustawodawca⁶⁹. Zakres przedmiotowy pojęcia „niektóre usługi edukacyjne”, określa ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, która dokonuje wyliczenia usług edukacyjnych, za które można pobierać opłaty w art. 99 ust. 1.

Jak wykazuje praktyka, ostateczna treść art. 70 ust. 2 konstytucji, zwłaszcza fragment stanowiący o „niektórych usługach edukacyjnych”, za które publiczna szkoła wyższa może pobierać opłaty, jest dalece niedoskonały, prowadzi bowiem do wielu trudności interpretacyjnych, mających bezpośrednie przełożenie na realizację prawa do nauki⁷⁰. Wypada zgodzić się z opinią, że sformułowania zawarte w analizowanym artykule należy uznać za dalece niefortunne, sprzyjające tworzeniu się chaosu prawnego oraz otwierające szerokie możliwości nadużyć i patologii⁷¹. Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy trzeba uznać to, że treść wymienionego uregulowania jest dziełem *stricte* politycznym, motywowanym krótkowzrocznymi celami ugrupowań politycznych liczących, że wprowadzenie zasady bezpłatnych studiów wyższych zapewni im uznanie w oczach wyborców.

⁶⁶ Por. *ibidem*, s. 5.

⁶⁷ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 167.

⁶⁸ Por. P. Bała, *op. cit.*, s. 23.

⁶⁹ Por. J. Borkowski, *op. cit.*, s. 37.

⁷⁰ Por. L. Wiśniewski, *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 141.

⁷¹ Por. D. Antonowicz, *Dylematy szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 427.

Wiadomo, że analizowany, socjalistyczny ze swej istoty przepis, w którym widoczne są wpływy egalitaryzmu, doprowadził do równoległego tworzenia studiów stacjonarnych (nieodpłatnych) i studiów niestacjonarnych (odpłatnych) przez publiczne szkoły wyższe. Przy czym bardziej zdolna młodzież, pochodząca głównie z wielkomiejskich rodzin inteligenckich, korzysta ze studiów bezpłatnych, a młodzież mniej zamożna, mająca od urodzenia utrudniony dostęp do dobrego szkolnictwa podstawowego i średniego, zmuszona jest płacić za studia⁷². Stan taki w sposób oczywisty wypacza znaczenie bezpłatności nauki jako gwarancji prawa do nauki, nie prowadzi bowiem do swojego *ratio legis*, tj. zwiększenia powszechności i równości dostępu do kształcenia akademickiego.

Opisany model, tj. bezpłatność studiów stacjonarnych i jednoczesna odpłatność studiów niestacjonarnych został uznany za konstytucyjny przez TK w przywołanym już, wydanym w pełnym składzie, wyroku z dnia 8 listopada 2000 r.⁷³ Przedmiotowe orzeczenie jest również zasadnicze po dzień dzisiejszy, gdy chodzi o wykładnię pojęcia „niektóre usługi edukacyjne”, którego rozumienie *de facto* decyduje o ewentualnej możliwości wprowadzenia odpłatności również za studia stacjonarne.

Trybunał uznał mianowicie, że:

[...] wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach:

- po pierwsze, w aspekcie ilościowym – bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (nie można wszak sensownie mówić o zasadzie, jeśli naruszone byłyby w istotnym stopniu proporcje pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatności, na niekorzyść tych pierwszych);
- po drugie, w aspekcie przedmiotowym – wyjątkowość odpłatności za niektóre świadczenia edukacyjne wymaga, by znajdowała ona zastosowanie jedynie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej (określonych zajęć lub typów studiów), nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich istniejących typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów⁷⁴.

Trybunał zwraca uwagę na to, że art. 70 ust. 2 konstytucji nie może być rozumiany jako pozostawiający swobodę wyższej szkole publicznej ustanawiania opłat

⁷² Por. *ibidem*.

⁷³ Por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99... Na brak niekonstytucyjności aktualnego systemu pobierania opłat od studentów niestacjonarnych zwrócił uwagę Trybunał także w wyroku z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 99.

⁷⁴ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99...

za zajęcia dydaktyczne w zakresie, w jakim zadania dydaktyczne szkoły są pokrywane przez pozostające w dyspozycji szkoły środki publiczne. Co istotne, TK przyjął także, że sfera działalności wyższej szkoły publicznej, realizowana w ramach udostępnionych środków publicznych, musi być traktowana jako działalność podstawowa, której podporządkowane są inne formy aktywności, mające wobec niej charakter subsydiarny. W tym kontekście upoważnienie do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne zawarte w ustawie dotyczącej szkolnictwa wyższego dotyczy tych form działalności dydaktycznej szkoły (rodzaju zajęć, systemu studiów), które znajdują się poza wcześniej określonym zakresem działalności podstawowej publicznej szkoły wyższej⁷⁵.

Tak dokonana wykładnię art. 70 ust. 2 Konstytucji RP należy uznać za bardzo ważne wskazanie w kwestii dopuszczalności wprowadzenia odpłatności za studia stacjonarne w wyższych szkołach publicznych. Na uwadze trzeba mieć jednak również inne, dokonane w analizowanym wyroku, spostrzeżenia. Przede wszystkim to, że – jak głosi TK:

Gwarancja bezpłatnej nauki w publicznej szkole wyższej ustanowiona przez omawiany przepis konstytucyjny nie może być rozumiana jako absolutna i nieograniczona. Interpretacja art. 70 ust. 2 konstytucji nie może więc prowadzić do wniosku, że stwarza on swoiste przyrzeczenie ustrojodawcy zapewnienia możliwości bezpłatnej nauki każdej osobie, która spełnia formalne warunki do studiowania w szkole wyższej (dysponuje świadectwem maturalnym i wyraża zamiar podjęcia studiów). Tego rodzaju podejście opierałoby się na całkowicie fikcyjnym i niemożliwym do realizacji założeniu (nawet w krajach o znacznie wyższym poziomie dochodu narodowego), które musiałyby prowadzić do zakwestionowania innych podstawowych norm konstytucyjnych, mających na celu ochronę finansów publicznych państwa, a określających sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, dopuszczalne granice długu publicznego (art. 216 ust. 1 i ust. 4 i 5 konstytucji) czy zasady samodzielnego kształtowania wydatków budżetu państwa (art. 219 ust. 1 konstytucji). Wykładnia analizowanej normy konstytucyjnej nie może więc abstrahować od ochrony innych zasad i wartości wskazanych bezpośrednio przez samą konstytucję. Dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej musi być więc z natury rzeczy limitowany i uwzględniać realne możliwości determinowane stanem finansów publicznych państwa⁷⁶.

Taki sposób rozumowania Trybunału jest w pełni akceptowany przez sądy administracyjne⁷⁷.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Por. E. Kopacz, *Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 35/11*, s. 23-24, <http://www.trybunal.gov.pl> (dostęp: 04.04.2012) oraz przywołane tam orzeczenia.

W związku z tym należy zwrócić uwagę na to, że konieczność wprowadzenia opłat za niektóre usługi edukacyjne powinna być rozpatrywana w związku ze stanem finansów publicznych i ich zdolnością do ponoszenia wydatków na cele edukacji publicznej na poziomie wyższym⁷⁸. Warto o tym pamiętać, ponieważ egzegeza rozwiązań polskich pozwala stwierdzić, że polski ustawodawca konstytucyjny w kwestii bezpłatności szkolnictwa zagwarantował znacznie więcej, niż wymagały wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego, a także więcej, niż przyjęło wiele bogatszych i bardziej rozwiniętych krajów⁷⁹. Nie trzeba być bowiem gospodarczym liberałem, aby rozumieć, że coś takiego, jak „darmowy obiad” nie istnieje i bezpłatna z nazwy nauka i tak musi kogoś, w tym wypadku podatników, obciążać finansowo⁸⁰.

Nietrudno znaleźć argumenty za wprowadzeniem odpłatności lub przynajmniej współpłatności również za stacjonarne studia wyższe. Zerwanie z całkowitym wypaczeniem zasady sprawiedliwości społecznej, w imię której *de facto* z pieniędzy podatników reprodukuje się nierówności w strukturze społecznej poprzez opłacanie studiów grupom będącym największymi beneficjentami korzyści materialnych płynących z ukończenia studiów, zmuszenie studentów do zwiększenia odpowiedzialności za swoje wykształcenie, powstanie motywacji do szybkiego i terminowego ukończenia studiów czy wreszcie poprawienie kondycji finansowej, a zarazem konkurencyjności polskich uczelni, to tylko niektóre z zalet takiego rozwiązania⁸¹. Niestety, w obliczu takiego, a nie innego kształtu zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych zawartej w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wydaje się, że zarówno wprowadzenie całkowitej, jak i częściowej (współpłatność) odpłatności za studia stacjonarne należałoby uznać za niekonstytucyjne⁸². Niezależnie od negatywnej oceny przyjętych unormowań, nie powinno ulegać wątpliwości, że bezpłatność nauki w szkołach publicznych ma charakter zasady konstytucyjnej, natomiast możliwość świadczenia „niektórych usług edukacyjnych” za odpłatnością ma jedynie charakter wyjątku od reguły, a zgodnie z utrwalonymi zasadami wykładni prawa, wyjątków nie można interpretować rozszerzająco⁸³. Jeśli chodzi o kwestię konstytucyjności całkowitej odpłatności za studia stacjonarne, to negatywnej odpowiedzi dostarcza w zasadzie już językowa wykładnia art. 70 ust. 2 Konstytucji RP. Z kolei w odniesieniu do współpłatności, która mogłaby

⁷⁸ Por. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 167.

⁷⁹ Por. M. Stożek-Kucharska, *op. cit.*, s. 74.

⁸⁰ Por. O.M. Rudak, *op. cit.*, s. 501.

⁸¹ Por. D. Antonowicz, *op. cit.*, s. 426-427.

⁸² Podobnie por. P. Bała, *op. cit.*, s. 29 oraz por. *idem*, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 265.

⁸³ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Kr 41/10, niepublikowany, LEX nr 756948.

polegać np. na proporcjonalnym rozłożeniu kosztów kształcenia akademickiego na wszystkich studentów, w tym studentów studiów stacjonarnych, sprawa nie jest już tak jednoznaczna, jak w przypadku odpłatności całkowitej. Tym niemniej zaprezentowane w niniejszym artykule ustalenia TK co do rozumienia wspomnianych już wielokrotnie, najistotniejszych dla analizowanego problemu, „niektórych usług edukacyjnych”, wydają się wykluczać możliwość ustawowego wprowadzenia częściowej odpłatności. Za relewantne trzeba uznać w pierwszej kolejności odwołanie się do wyinterpretowanego przez Trybunał wyjątkowego charakteru odpłatności za niektóre usługi edukacyjne w aspekcie przedmiotowym – wprowadzenie współpłaty stanowiłoby nic innego, jak tylko wprowadzenie odpłatności w ramach wszystkich typów studiów w szkole wyższej w Polsce, co stałoby w sprzeczności do uwag poczynionych przez TK. W tym kontekście poczynioną przez M. Pietrzaka uwagę o możliwości, podobnie jak było to w okresie II RP, traktowania konstytucyjnej zasady bezpłatności nauki tylko jako korelatu obowiązkowego nauczania, trzeba uznać za zbyt daleko idącą⁸⁴.

Konstytucyjność wprowadzenia odpłatności za studiowanie na drugim lub kolejnym kierunku studiów stacjonarnych

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że wprowadzenie odpłatności za studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych było już przedmiotem zgłaszanych w przeszłości inicjatyw ustawodawczych, w których odnoszono się również do kwestii zgodności planowanych rozwiązań z Konstytucją RP⁸⁵.

Problem oceny konstytucyjności zmian dotyczących odpłatności zawartych w nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2011 r. jest zagadnieniem dyskusyjnym. Powściągliwość w podejściu do próby rozstrzygnięcia zgłaszanych wątpliwości powinna być determinowana faktem, że na skutek wniosku grupy posłów na Sejm RP VII kadencji z dnia 16 grudnia 2011 r. kwestie konstytucyjności omawianych regulacji staną się wkrótce przedmiotem rozstrzygnięcia TK⁸⁶. Wnioskodawcy postulują konieczność konfrontacji właściwych przepisów ustawy z dwoma wzorcami kontroli, tj. art. 2 i art. 70 ust. 2 Konstytucji RP.

⁸⁴ Por. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 41.

⁸⁵ Zob. projekt ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 23 marca 2004 r. przedłożony przez Prezydenta RP, druk sejmowy nr 2720, Sejm IV kadencji oraz zob. projekt ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 31 marca 2004 r. przedłożony przez grupę posłów, druk sejmowy nr 2931, Sejm IV kadencji. Oba dokumenty dostępne są pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 04.04.2012).

⁸⁶ Sprawa o sygnaturze akt K 35/11, <http://www.trybunal.gov.pl> (dostęp: 04.04.2012). Tam również wspomniany wniosek grupy posłów.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że w odniesieniu do pierwszego z wymienionych wzorców kontroli mowa jest o niezgodności kwestionowanych przepisów z wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2) bardziej szczegółowymi zasadami: zaufania obywateli do państwa, poprawnej legislacji oraz sprawiedliwości społecznej. Ocena tych zarzutów wykracza poza merytoryczny zakres niniejszej pracy, gdyż ich istotą jest przede wszystkim krytyka niskiego, zdaniem wnioskodawców, poziomu legislacyjnej precyzji ustawodawcy, skutkująca znacznymi trudnościami interpretacyjnymi dla bezpośrednich adresatów kwestionowanych norm. Stopień legislacyjnej komplikacji, a także częsta nieostrość wprowadzonych sformułowań czynią proces wykładni przyjętych unormowań skomplikowanym, i to również dla prawników zawodowo zajmujących się problematyką szkolnictwa wyższego⁸⁷.

W odniesieniu do interesującego nas zagadnienia zgodności przyjętych regulacji z zawartym w Konstytucji RP prawem do nauki, zwłaszcza jego podstawową gwarancją, tj. zasadą bezpłatności nauki w publicznych szkołach wyższych, zacząć wypada od konstatacji, że wątpliwości co do legalnego charakteru wprowadzenia odpłatności nie były zgłaszane na etapie prac nad nowelizacją, mimo jednoczesnego wskazywania na wiele innych usterek zawartych w przedmiotowym projekcie ustawy⁸⁸.

W mojej ocenie, warte uwagi jest skonfrontowanie celów wprowadzenia odpłatności za drugi kierunek z rozumieniem istoty prawa do nauki dokonanym przez TK w wielokrotnie już przywoływanym wyroku z dnia 8 listopada 2000 r., kiedy to Trybunał zauważył, że prawo do nauki stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności kształcenia, a nie nieodpłatności kształcenia, a zadaniem piastunów władzy publicznej jest wybór takiego systemu finansowania kształcenia akademickiego, który w najbardziej efektywny sposób będzie urzeczywistniał zasadę powszechnego i równego dostępu do studiów⁸⁹. Dlatego zasada bezpłatności nauki w wyższej szkole publicznej nie jest dobrem samym w sobie i wymaga konfrontacji z innymi wartościami konstytucyjnymi – takimi, jak prawo

⁸⁷ Por. np. M. Chałupka, *O „bezpłatności” i „najlepszości”*, „Forum Akademickie” 2011, nr 7-8, s. 67-70; por. *idem*, *Reforma interpretacyjnie „odroczone”*, „Forum Akademickie” 2012, nr 3, s. 48-49; por. też H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 334.

⁸⁸ Por. zwłaszcza M. Seweryński, *Opinia z 26 maja 2010 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz ustawy o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (RL-0303-14/10)*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3, s. 139-145 oraz por. W. Wróbel, *Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 3391, Sejm VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 04.04.2012).

⁸⁹ Por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99...

do nauki czy powszechna dostępność do wykształcenia⁹⁰. Dostęp do bezpłatnych studiów w publicznej szkole wyższej nie jest nieograniczony, wręcz przeciwnie – podlega limitowaniu z uwagi na ograniczony i niewystarczający zasób środków publicznych pozostających w dyspozycji szkoły⁹¹. Poczynione uwagi są relewantne ze względu na zgłaszany przez ustawodawcę argument, iż to właśnie zwiększenie dostępu do możliwości uzyskania wyższego wykształcenia stanowi podstawowe *ratio legis* wprowadzonych zmian⁹².

Niewątpliwym celem ustawodawcy była również racjonalizacja i ograniczenie studiowania na koszt podatnika, co należy uznać za zasadne, mając na uwadze negatywne skutki dotychczas obowiązujących rozwiązań. Możliwość kilkukrotnego podejmowania studiów na różnych kierunkach, częstej ich zmiany czy praktycznie pozbawionego realnych konsekwencji finansowych nieukończenia studiów wyższych to tylko niektóre z nich.

Istotne dla oceny zgodności wprowadzenia omawianej odpłatności z właściwymi postanowieniami Konstytucji RP jest także to, że ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje zarówno możliwość podjęcia i kontynuowania bez opłat studiów stacjonarnych na drugim kierunku w przypadku uzyskiwania dobrych wyników w nauce (art. 170a ust. 4 w związku z art. 181 ust. 1, z uwzględnieniem art. 174 ust. 4), jak i ustanawia uprawnienie do zwalniania z opłat – m.in. osób, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej (art. 99 ust. 3). Abstrahując od dalekiej od ideału poprawności legislacyjnej omawianych stipulacji, wydaje się, że czynią one zadość zasadzie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, jak również obowiązkowi władz publicznych tworzenia systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów (art. 70 ust. 4 Konstytucji RP), a więc innym gwarancjom prawa do nauki.

Przy czym dodać należy, że zgodnie z wolą ustawodawcy zwykłego odpłatność za studia na drugim i kolejnym kierunku studiów stacjonarnych jest zaliczana do konstytucyjnych „niektórych usług edukacyjnych”, za które publiczna szkoła wyższa może pobierać opłaty. Jak wobec tego potraktować analizowane regulacje w związku ze sformułowanymi przez TK i opisanymi w niniejszej pracy wymaganiami odnośnie do wyjątkowego charakteru odpłatności za owe usługi w dwóch aspektach: ilościowym i przedmiotowym?

W odniesieniu do aspektu ilościowego można przyjąć, że po wprowadzeniu odpłatności za drugi kierunek bezpłatne nauczanie wciąż będzie (patrząc na zawarte na wstępie statystyki odnośnie do liczby studiujących na dwóch lub więcej

⁹⁰ Por. *ibidem*.

⁹¹ Por. *ibidem*.

⁹² Por. E. Kopacz, *op. cit.*, s. 45 i 50.

kierunkach) pozostawało w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów.

Gdy chodzi z kolei o aspekt przedmiotowy, to uznać należy, że wprowadzenie opłat za drugi kierunek studiów nie ma charakteru opłaty powszechnej, lecz znajduje jedynie zastosowanie w odniesieniu do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej.

Z uwagi na to, co zostało do tej pory powiedziane, wydaje się, że z odpowiednią dozą ostrożności można przyjąć tezę o zgodności wprowadzenia odpłatności za studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów stacjonarnych w publicznych szkołach wyższych z konstytucyjną dyrektywą bezpłatności nauki w szkołach publicznych, a w konsekwencji również z prawem do nauki.

Uwagi końcowe

Kwestia finansowej partycypacji studentów w procesie kształcenia akademickiego jest zagadnieniem budzącym dużo emocji zarówno wśród studentów, jak i władz uczelni wyższych. Właśnie dlatego wszelkie zmiany w tej materii wymagają wiele determinacji i odwagi politycznej, o którą nie jest łatwo w społeczeństwie przyzwyczajonym do egalitarnych ideałów, w którym argumenty merytoryczne wskazujące na wypaczenia dzisiejszego systemu finansowania studiów wyższych nie znajdują należnego zrozumienia. Paradoksalnie, *ratio legis* niewątpliwie ważnego prawa socjalnego, jakim jest prawo do nauki, tj. powszechny i równy dostęp do studiów wyższych można lepiej zagwarantować za pomocą innych, niż bezpłatność nauki gwarancji, takich chociażby, jak odpowiednie systemy kredytowania studentów czy sprawnie działające systemy stypendialne, kierujące pomoc do młodzieży zdolnej, lecz ubogiej. Jednak polityczna ze swej istoty treść konstytucyjnej zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych, mimo wyjątku, w myśl którego możliwe jest pobieranie opłat za „niektóre usługi edukacyjne” stanowi *de lege lata* skuteczną barierę uniemożliwiającą wprowadzenie całkowitej lub chociażby częściowej odpłatności za studia stacjonarne w publicznych szkołach wyższych, gdyż takie działania spotkałyby się ze słusznym zarzutem niekonstytucyjności.

Dyskusja na temat zgodności z postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r. wprowadzenia odpłatności za studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów stacjonarnych w szkole publicznej zdaje się unaoczniać skalę negatywnych konsekwencji wynikających z nieprzemyślanego wprowadzenia do polskiej ustawy zasadniczej zasady bezpłatności nauki w publicznych szkołach wyższych. Problem finansowania studiów wyższych jednak nie zniknie, wydaje się wręcz, że jego znaczenie będzie w przyszłości wzrastać, a jedynym rozwiązaniem dla wprowadzenia koniecznych reform będzie zmiana zakresu zasady bezpłatności nauki, poprzez

objęcie nią jedynie nauki na poziomie podstawowym i średnim, jak uczyniło w swoich konstytucjach wiele bogatszych i lepiej rozwiniętych państw europejskich. Taki postulat *de lege ferenda* należy postawić w dobrze pojętym interesie zarówno indywidualnym, jak i społecznym.

Michał Szewczyk

Payment for full-time studies in the light of the constitutional right to education

A b s t r a c t

The Constitution of the Republic of Poland establishes the right to education in article 70 (1). Article 70 (2) of the Constitution states that education in public schools shall be free of charge, whilst permitting statute to impose fees for “certain educational services” provided by State higher education institutions. The purpose of this article is to analyse the possibility of introducing fees for full-time studies on the ground of above-mentioned constitutional provisions.

One of the most important social rights, i.e. the right to education is included in most of the main acts of the international human rights law but none of them obliges states to introduce unpaid studies in public institutions of higher education. What is more, only some European countries (e.g. France, Greece, Lithuania, Bulgaria and Romania) guarantee unpaid public higher education in their constitutions.

In the main part of the article, analysing Polish constitutional regulations about free education from the critical perspective, the author concludes that introducing fees, either total or partial, for full-time studies will be unconstitutional. Such thesis is based mainly on the jurisprudence of the Constitutional Tribunal who is in a position that fees for certain services provided by public institutions of higher education should have an exceptional character, i.e. unpaid studies shall be the basic form of educating students in State higher education institutions and fees for studies in such schools shall be charged only for some types of studies. Nevertheless, introducing fees for studies on the second or subsequent major of full-time studies (introduced in 2011), in the opinion of the author, is in accordance with constitutional provisions.

Keywords: right to education, principle of free studies in public institutions of education, payment for full-time studies.

KRZYSZTOF CZARNECKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych ze środków budżetowych

Wprowadzenie

Zagadnienie sposobu finansowania szkolnictwa wyższego w danym państwie wiąże się ściśle z przyjętymi założeniami ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego. W literaturze wyróżnia się kilka zasadniczych modeli finansowania uczelni publicznych. Należą do nich: model tradycyjny, pluralistyczny, biurokratyczny, totalitarny oraz ewaluacyjny.

Model tradycyjny opiera się na zróżnicowanych źródłach finansowania (państwo, fundacje, czesne i inne opłaty wnoszone przez studentów) oraz szerokiej autonomii środowiska akademickiego w zakresie gospodarowania posiadanymi zasobami pieniężnymi. W modelu pluralistycznym źródła finansowania są rozproszone, finansowanie ma charakter przedmiotowy, zaś środki finansowe kierowane są na realizację konkretnych zadań. Z budżetu państwa pokrywana jest tylko część wydatków uczelni. Przeciwnieństwem jest model biurokratyczny, charakteryzujący się główną rolą administracji rządowej oraz centralizmem źródeł finansowania. W skrajnej postaci przybiera on kształt modelu totalitarnego, bardzo zbiurokratyzowanego, dopuszczającego zwykle finansowanie wyłącznie ze środków budżetowych przy jednoczesnym braku obiektywnych kryteriów ich podziału. Jest on typowy dla ustrojów niedemokratycznych¹.

¹ W. Mendys, *Mienie i finanse szkół wyższych*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 153-154. A. Ćwiąkała-Małys wyróżnia następujące modele organizacji i finansowania szkolnictwa wyższego: państwowy (bardzo duża rola państwa), akademicki (rola państwa średnia lub duża) oraz rynkowy (rola państwa niewielka).

Odpowiedzią na występujące trudności gospodarcze i kryzys finansów publicznych jest tzw. ewaluacyjny model finansowania szkół wyższych. Zakłada on finansowanie o charakterze przedmiotowym przy jednoczesnym monitorowaniu sposobu wykorzystywania środków. W budżecie państwa środki przeznaczone na badania naukowe oraz na finansowanie działalności uczelni (w zakresie wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych) ujęte są w odrębnych podziałkach klasyfikacji budżetowej². Uczelnie zaś mogą sięgać po alternatywne wobec budżetowych środki finansowe, do których należą przede wszystkim przychody z odpłatnych form kształcenia, doradztwa czy realizowania badań zleconych³.

Zasady funkcjonującego w Polsce systemu finansowania szkolnictwa wyższego znajdują swe podstawy w przepisach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴ Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy zasadniczej, nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Ponadto, w ust. 4, na władze publiczne nałożony został obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jego realizacja następuje poprzez tworzenie i wspieranie systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów, na zasadach określonych w ustawach. Bezpłatność nauczania w publicznych szkołach wyższych jest więc zasadą, odpłatne formy nauczania – wyjątkiem.

Finansowanie uczelni niepublicznych poddane jest natomiast działaniu mechanizmów rynkowych i opiera się przede wszystkim na środkach prywatnych (czesnym i innych opłatach wnoszonych przez studentów, prowadzeniu badań i realizacji innych prac zleconych). Szkoły te mogą również korzystać ze środków budżetowych, jednak w ograniczonym zakresie.

Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustrojodawcę jest w pełni zgodne ze standardami międzynarodowymi, co więcej, wykracza poza zobowiązania wynikające z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Artykuł 13 ust. 2 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.⁵ stanowi bowiem, iż nauczanie wyższe będzie w równym stopniu

Zob. A. Cwiąkała-Małys, *Pomiar efektywności procesu kształcenia w publicznym szkolnictwie akademickim*, Wrocław 2010, s. 19.

² W Polsce są to części budżetowe – część 28 „Nauka” oraz część 38 „Szkolnictwo wyższe”. Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2009 r. nr 211, poz. 1633 ze zm.).

³ W. Mendys, *Mienie i finanse...*, s. 155.

⁴ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Pakt ten został ratyfikowany przez Polskę dnia 3 marca 1977 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 169).

dostępne dla wszystkich na podstawie kryterium zdolności, w wyniku zastosowania wszystkich dostępnych środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki. Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶ w art. 2 stanowi natomiast bardzo ogólnie, że nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Nie odnosi się do kwestii ewentualnej odpłatności za usługi edukacyjne świadczone przez szkoły i uczelnie publiczne⁷.

Tak szeroko sformułowane prawo do bezpłatnej nauki w szkołach wyższych wywiera znaczący wpływ na finanse publiczne⁸. Wydatki związane z bieżącym utrzymaniem uczelni, w tym wydatki osobowe, a także koszty inwestycji pokrywane są przede wszystkim ze środków budżetu państwa. Środki budżetowe stanowią też główne źródło finansowania badań naukowych⁹.

Funkcjonujący w Polsce model finansowania publicznego szkolnictwa wyższego można określić jako model mieszany, w którym główną rolę pełnią dotacje z budżetu państwa, uzupełniane środkami prywatnymi z tytułu odpłatnego świadczenia niektórych usług edukacyjnych (studia niestacjonarne, podyplomowe, kursy i szkolenia) oraz prowadzenia badań naukowych i analiz, zamawianych głównie przez przedsiębiorców. Najważniejsze regulacje prawne określające mechanizm finansowania uczelni publicznych ze środków budżetu państwa określają: ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: p.s.w.)¹⁰, ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹¹ oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze.

Przedmiotem opracowania jest ustalenie, w jakich formach finansowane są uczelnie publiczne ze środków budżetowych w świetle wspomnianych ustaw z 2005 i 2010 r.

⁶ Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175 ze zm.

⁷ Zob. O.M. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 500.

⁸ Dlatego też w toku prac nad projektem Konstytucji RP kwestia finansowania publicznych szkół wyższych była przedmiotem licznych sporów i kontrowersji. Ostatecznie Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego podjęła decyzję, by do projektu Konstytucji wprowadzić rozwiązanie kompromisowe, wyrażone w art. 70 ust. 2. Zob. M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2006, s. 216.

⁹ Zgodnie z załącznikiem nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 273) wydatki określone w części 28 „Nauka” wynoszą 5 061 109 tys. zł (w tym dotacje i subwencje 4 182 597 tys. zł), a w części 38 „Szkolnictwo wyższe” – 9 696 014 tys. zł (w tym dotacje i subwencje 9 008 091 tys. zł).

¹⁰ Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 615 ze zm.

Finansowanie działalności uczelni publicznych ze środków budżetowych według ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.

Uczelnie publiczne, zgodnie z art. 9 pkt 11 ustawy o finansach publicznych¹² (dalej: u.f.p.), są podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych. Ich działalność dydaktyczna i naukowa jest ściśle uwarunkowana otrzymaniem środków publicznych pochodzących z budżetu państwa lub, w niektórych przypadkach, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹³. Dysponowanie przez uczelnie tymi środkami podlega zasadom określonym w szczególności w przepisach ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁴, ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r., wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 105 p.s.w.¹⁶

Wymienione w art. 98 ust. 1 p.s.w. przychody uczelni publicznej obejmują w szczególności dotacje z budżetu państwa, środki na naukę określone w ustawie o zasadach finansowania nauki, środki z tytułu odpłatności za świadczone usługi edukacyjne (m.in. kształcenie niestacjonarne na studiach i studiach doktoranckich), opłaty związane z procedurą rekrutacyjną, opłaty wnoszone przez studentów w toku studiów (za wydanie legitymacji, dyplomu itp.), odpłatności uzyskiwane za usługi badawcze, diagnostyczne, rehabilitacyjne i lecznicze, opłaty licencyjne i przychody z działalności kulturalnej, przychody z działalności gospodarczej, przychody z udziałów i odsetek, środki uzyskane ze sprzedaży składników

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹³ Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz innych zagranicznych źródeł finansowania niepodlegających zwrotowi nie są przedmiotem niniejszego opracowania.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni publicznych (Dz.U. z 2006 r. nr 246, poz. 1796). Z dniem 1 stycznia 2013 r. wejdzie w życie znowelizowany przepis art. 105 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Zmienia on zakres upoważnienia do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej uczelni. W nowym rozporządzeniu mają zostać określone m.in. zasady rozliczania kosztów z uwzględnieniem rodzajów działalności oraz wyodrębnieniem finansowania z dotacji z budżetu państwa oraz z przychodów własnych. Rozliczanie kosztów w ramach działalności dydaktycznej ma być dokonywane w podziale na koszty kształcenia na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych. Zob. art. 1 pkt 83 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455 ze zm.).

własnego mienia oraz z odpłatności za korzystanie ze składników mienia uczelni przez osoby trzecie (np. na podstawie umów najmu, dzierżawy), środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, czy wreszcie przychody pochodzące ze źródeł o stosunkowo niewielkim znaczeniu, takich jak darowizny, spadki, ofiarność publiczna. Przychody własne uczelnia gromadzi na wyodrębnionym rachunku bankowym.

Dotacje stanowią obszerną kategorię wydatków budżetowych służącą finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji różnych zadań publicznych. Podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Warunkiem udzielenia dotacji budżetowej jest istnienie stosownej podstawy prawnej, zawartej w przepisach u.f.p., ustaw szczegółowych lub w umowach międzynarodowych¹⁷. Działalność uczeni publicznej finansowana jest z dotacji z budżetu państwa przeznaczonej na zadania określone w ustawie p.s.w., może być też finansowana z przychodów własnych. Dotacje te mają charakter obligatoryjny (wskazuje na to sposób sformułowania przepisu: „uczelnia publiczna otrzymuje dotacje”) i zgodnie z art. 94 ust. 1 p.s.w. przeznaczone są na:

- zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty;
- zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów (w ramach tych środków mogą być finansowane także remonty domów studenckich i stołówek);
- zadania uczelni wojskowej związane z obroną narodową, zadania uczelni służb państwowych związane z bezpieczeństwem obywateli;
- zadania uczelni morskiej związane z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych, zadania uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych;
- zadania uczelni artystycznej związane z prowadzeniem działalności kulturalnej;
- zadania związane ze świadczeniami zdrowotnymi, wykonywanymi w ramach kształcenia studentów stacjonarnych w podstawowej jednostce organizacyjnej uczelni medycznej lub innej uczelni publicznej, prowadzącej kształcenie na kierunkach medycznych, pod bezpośrednim nadzorem nauczycieli akademickich mających kwalifikacje do wykonywania zawodu medycznego właściwego ze względu na treści kształcenia oraz na zadania związane z prowadzeniem kształcenia podyplomowego w celu zdobycia

¹⁷ Zob. art. 126 u.f.p.

specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki, położne oraz diagnostów laboratoryjnych;

- finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi – realizowanych w szczególności z udziałem budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸;
- zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego uczestnictwa w procesie kształcenia.

Zasadniczo dotacje udzielane są ze środków budżetowych pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. W przypadku uczelni specjalistycznych (wojskowych, policyjnych, artystycznych, morskich, kształcących personel lotniczy, medycznych), określone w art. 94 ust. 1 p.s.w. dotacje przekazuje odpowiednio minister obrony narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, minister właściwy do spraw transportu lub minister właściwy do spraw zdrowia. Zgodnie z art. 94c p.s.w. wymienione dotacje przekazywane są uczelniom w formie dotacji podmiotowych, z wyjątkiem dotacji przeznaczonej na finansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz zakupów środków trwałych, służących kształceniu studentów i doktorantów będących osobami niepełnosprawnymi. Środki te przekazywane są w formie dotacji celowej.

Uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zadania związane z bezzwrotną pomocą dla studentów i doktorantów oraz na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom dotkniętym niepełnosprawnością warunków do pełnego uczestnictwa w procesie kształcenia (art. 94 ust. 4 i 4a p.s.w.). Fakultatywny charakter ma natomiast dotacja przeznaczona na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych i uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, a także dotacje przeznaczone na dofinansowanie kosztów realizacji innych zadań określonych w p.s.w., niezwiązanych z kształceniem studentów i doktorantów w trybie stacjonarnym¹⁹.

Podział, tryb udzielania i zasady rozliczania dotacji na realizację poszczególnych zadań, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1-11 p.s.w., określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie sposobu podziału dotacji

¹⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (j.t. Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 ze zm.).

¹⁹ Na fakultatywny charakter tych dotacji wskazuje sposób sformułowania przepisu: „Uczelnia niepubliczna [...] może otrzymać dotację [...]”.

z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych²⁰. Sposób podziału dotacji na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty (art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w.) określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Podział ten dokonywany jest według ustalonego algorytmu. Z dotacji określonej w poszczególnych częściach budżetu państwa, przeznaczonej na finansowanie działalności dydaktycznej i utrzymanie uczelni, zwanej dotacją podstawową, dysponenci części budżetowych wydzielają część zasadniczą oraz część uzupełniającą. Część uzupełniająca nie przekracza 2% ogólnej kwoty dotacji i jest stosowana przy dokonywaniu podziałów uzupełniających i korygujących. Część zasadnicza dotacji podstawowej obejmuje środki wydzielone odrębnie dla uczelni akademickich i uczelni zawodowych. Kwoty zasadniczej części dotacji podstawowej (dla obu wymienionych grup uczelni) dzielone są zgodnie z wzorem matematycznym, uwzględniającym szereg składników i przypisanych tym składnikom wag. Pod uwagę brane są składniki: studencko-doktorancki, kadrowy, zrównoważonego rozwoju, badawczy, uprawnień, wymiany. Każdy ze wskaźników jest obliczany indywidualnie dla danej uczelni na podstawie wzorów określonych w rozporządzeniu. Przykładowo, przy obliczaniu wskaźnika studencko-doktoranckiego bierze się pod uwagę: wskaźnik kosztochłonności studiów stacjonarnych²¹, liczbę kierunków studiów prowadzonych w danej uczelni, liczbę studentów studiów stacjonarnych, wskaźnik kosztochłonności stacjonarnych studiów doktoranckich, liczbę dziedzin nauki, liczbę uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich, liczbę cudzoziemców uczestniczących w rocznych kursach przygotowujących do podjęcia studiów w języku polskim. W załącznikach 2-11 rozporządzenia zostały określone algorytmy podziału dotacji na inne zadania wymienione w art. 94 ust. 1 p.s.w.

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje możliwość ubiegania się przez studentów i doktorantów o pomoc materialną z przeznaczonych na ten cel środków budżetowych (przekazywanych uczelni w formie dotacji podmiotowej), gromadzonych w ramach funduszu pomocy materialnej na uczelni. W przypadku studentów są to: stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, stypendium rektora dla najlepszych studentów oraz zapomogi (art. 173 ust. 1 p.s.w.). Doktoranci mogą natomiast otrzymać wsparcie w formie sty-

²⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 202).

²¹ Zasady obliczania tych wskaźników określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich (Dz.U. z 2012 r., poz. 179).

pendium socjalnego, zapomogi, stypendium dla najlepszych doktorantów, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych (art. 199 ust. 1). Podział dotacji przeznaczonej na pomoc materialną dla studentów i doktorantów określony został w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych oraz jednostek naukowych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów²². Z określonej w poszczególnych częściach budżetu kwoty dotacji przeznaczonej na pomoc materialną wydzielana jest część stanowiąca 20% ogólnej kwoty dotacji, dzielona proporcjonalnie do liczby studentów i doktorantów zakwaterowanych w domach studenckich macierzystych uczelni. Dodatkowo możliwe jest wydzielenie z ogólnej kwoty dotacji części uzupełniającej, w wysokości nieprzekraczającej 5% tej dotacji (przeznacza się ją na podziały uzupełniające i korygujące). Po wydzieleniu obu wymienionych części pozostała kwota dotacji dzielona jest pomiędzy poszczególne uczelnie publiczne i niepubliczne oraz jednostki naukowe proporcjonalnie do liczby studentów i doktorantów, liczby studentów i doktorantów otrzymujących stypendium socjalne oraz studentów i doktorantów niepełnosprawnych (§ 2 rozporządzenia). Przy dokonywaniu podziału uwzględnia się także przewidywany stan funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w części pochodzącej z dotacji, na koniec roku poprzedzającego przyznanie dotacji.

Istotną grupę dotacji stanowią wymienione w art. 94 ust. 1 pkt 10 p.s.w. dotacje inwestycyjne. Zasady regulujące podział tych dotacji skonkretyzowane zostały w przepisach rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania oraz zasad i trybu rozliczania dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji uczelni publicznej²³. Zgodnie z § 3 rozporządzenia, uczelnia zainteresowana otrzymaniem wsparcia finansowego w postaci dotacji na realizację inwestycji składa wnioszek o przyznanie dotacji celowej. Do wniosku musi zostać załączona uchwała senatu uczelni o zgodzie na realizację inwestycji lub zakup nieruchomości oraz inne dokumenty, określające m.in. zasadność prowadzenia danej inwestycji, jej szacunkowy koszt, wysokość środków własnych i innych środków zaangażowanych w proces inwestycyjny. Wniosek należy złożyć do dnia 15 lutego roku poprzedzającego rok, w którym ma zostać przyznana dotacja celowa. W przypadku inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich, termin ten jest przedłużony do 30. dnia czerwca. Oceny wniosków dokonuje zespół powołany przez ministra, z uwzględnieniem znaczenia planowanej inwestycji dla rozwoju uczelni (§ 5). Zespół dokonuje oceny wniosków w terminie nieprzekraczającym 4 miesięcy od

²² Dz.U. z 2011 r. nr 160, poz. 957. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zaś w odniesieniu do jednostek naukowych jego przepisy stosuje się od 1 października 2012 r.

²³ Dz.U. z 2011 r. nr 179, poz. 1068. Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 2012 r.

upływu terminu do ich składania. W ocenie wniosku zawarta jest propozycja dotycząca wysokości dotacji lub uzasadniona odmowa jej przyznania. Dotacje celowe na finansowanie lub współfinansowanie inwestycji przekazywane są w miesięcznych transzach. Ostateczna wysokość przyznanej dotacji, sposób i warunki jej przekazywania i rozliczania określa umowa. Kwestią dyskusyjną pozostaje charakter tej umowy, można jednak przyjąć, że ma ona charakter cywilnoprawny. Wykorzystanie dotacji celowej następuje z chwilą zapłaty za zrealizowane zadania. Na uczelni spoczywa odpowiedzialność za zgodne z przeznaczeniem wydatkowanie i rozliczenie przyznanych środków. Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi na zasadach określonych w art. 169 u.f.p. Po zakończeniu i przekazaniu inwestycji do użytku uczelnia zobowiązana jest sporządzić w terminie 60 dni od dnia uregulowania ostatniej płatności, rozliczenie końcowe. Minister, na podstawie oceny rozliczenia dokonywanej przez zespół, uznaje umowę za wykonaną, nienależycie wykonaną lub niewykonaną w całości lub w części.

Nowelizacja Prawa o szkolnictwie wyższym dokonana ustawą z dnia 18 marca 2011r.²⁴ wprowadziła nowy rodzaj dotacji skierowanej do wyróżniających się jakością prowadzonych badań jednostek akademickich. Jest nią, określona w art. 94b p.s.w., dotacja podmiotowa na dofinansowanie zadań projakościowych. Udzielana jest z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

Dotacja „projakościowa” przeznaczona jest na:

- dofinansowanie jednostek organizacyjnych mających status Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego²⁵, w tym na dodatki do wynagrodzenia dla pracowników oraz specjalne stypendia naukowe dla studentów i doktorantów;
- dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni mających ocenę wyróżniającą na podstawie opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej²⁶, dotyczącej oceny kształcenia;

²⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455 ze zm.).

²⁵ Krajowy Naukowy Ośrodek Wiodący (KNOW) to status nadawany podstawowym jednostkom organizacyjnym uczelni (np. wydziałom) lub centrom naukowym działającym w strukturach uczelni, prowadzącym badania naukowe na najwyższym poziomie w określonej dziedzinie nauki, w powiązaniu z prowadzonymi studiami doktoranckimi o najwyższej jakości. Status ten nadaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na okres pięciu lat w następstwie przeprowadzonej procedury konkursowej. Zob. art. 84a i 84b p.s.w.

²⁶ Polska Komisja Akredytacyjna (PKA) to instytucja działająca niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia, powoływana przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Zob. art. 48 i nast. p.s.w.

- dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego²⁷;
- finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych²⁸;
- finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich dla 30% najlepszych doktorantów zarówno w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych.

Sposób podziału dotacji „projakościowej” określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 października 2011 r. w sprawie sposobu podziału i trybu przekazywania podmiotowej dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych z budżetu państwa²⁹, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 96a p.s.w. Ogólna kwota dotacji będąca w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego dzielona jest na poszczególne cele zgodnie z algorytmami, określonymi w załącznikach do rozporządzenia. Przy dokonywaniu obliczeń uwzględniane są różnego rodzaju składniki (m.in. kadrowy, doktorancki, studencki), którym przypisane zostały określone wagi.

Jednostka mająca status Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego w pierwszym roku może zostać dofinansowana kwotą nie większą niż 10 000 000 zł. Dofinansowanie w pierwszym roku podstawowej jednostki uczelni, mającej ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej, nie może przekroczyć 600 000 zł. Środki przeznaczone na poprawę jakości kształcenia w podstawowej jednostce uczelni nie mogą przekroczyć w danym roku budżetowym sumy 500 000 zł.

Finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelni niepublicznej nie może przekroczyć w skali roku przeciętnie 10 000 zł w przeliczeniu na jednego uczestnika. Dotacja określana jest dla tych uczelni, które nie otrzymują dotacji na zadania związane z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich z budżetu państwa na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 p.s.w. Limit 10 000 zł w przeliczeniu na jednego uczestnika studiów doktoranckich rocznie dotyczy również dotacji na finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich dla 30% najlepszych doktorantów w uczelniach publicznych i niepublicznych.

²⁷ Krajowe Ramy Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego stanowią opis, poprzez określenie efektów kształcenia, kwalifikacji zdobywanych w polskim systemie szkolnictwa wyższego (art. 2 ust. 1 pkt 18a p.s.w.).

²⁸ Dotacji nie udziela się w sytuacji, gdy istnieje zagrożenie ciągłości finansowania uczelni lub gdy wydana została prawomocna decyzja o cofnięciu uprawnienia do prowadzenia w tej uczelni jednego z kierunków studiów w okresie ostatnich pięciu lat.

²⁹ Dz.U. z 2011 r. nr 251, poz. 1508.

Obok dotacji z budżetu państwa, przewidzianych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, uczelnia (publiczna, jak i niepubliczna) może otrzymywać, zgodnie z art. 94 ust. 6 p.s.w., inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Samorządy mogą udzielać dotacji celowych na zadania uczelni określone w art. 94 ust. 1 p.s.w., jeżeli dotowane zadania są związane z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Analiza przepisów ustaw regulujących ustrój samorządu gminnego i powiatowego prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie określił wprost kompetencji do finansowania uczelni z budżetów samorządowych. Jednakże, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym³⁰ i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym³¹, do zadań własnych tych jednostek należą sprawy z zakresu edukacji publicznej. „Edukacja” jest zaś pojęciem szerszym niż „oświata”, co pozwala przyjąć, że przekazanie na rzecz uczelni dotacji z budżetu samorządowego jest w pełni dopuszczalne³². Można też przyjąć założenie, że ustawa p.s.w. stanowi *lex specialis* wobec samorządowych ustaw ustrojowych i stanowi tym samym dostateczną podstawę prawną dla udzielania dotacji przez gminy lub powiaty. Artykuł 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa³³ stanowi zaś wprost, że samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać środki na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (art. 173a, 199a p.s.w.). Organ stanowiący jednostki podejmuje w tym celu stosowną uchwałę, określającą rodzaj udzielanej pomocy, sposób i terminy ubiegania się o nią, wysokość maksymalnego wsparcia w przeliczeniu na osobę oraz kryteria, według których pomoc będzie przyznawana. Przepisy nie określają formy przekazania środków przeznaczonych na pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Odpowiednim rozwiązaniem wydaje się w tej sytuacji posłużenie się dotacją celową. Zawarcie z uczelnią umowy określającej szczegółowe zasady wykorzystania i rozliczania środków pochodzących z dotacji pozwoliłoby z kolei organom samorządu na kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji³⁴.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.).

³² M. Paczocha, *Pomoc jednostek samorządu terytorialnego dla szkół wyższych*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 2, s. 46 oraz E. Czołpińska, *Możliwości finansowania szkół wyższych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 5, s. 55-56.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.).

³⁴ Zob. pismo Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. ST5-4834/37a/08/508, LEX nr 15462.

Finansowanie badań naukowych prowadzonych przez uczelnie publiczne według ustawy o zasadach finansowania nauki z 2010 r.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki³⁵ (dalej: u.z.f.n.) określa sposób dysponowania przeznaczonymi na ten cel środkami budżetu państwa, ujmowanymi w wyodrębnionej części budżetu państwa (część 28 „Nauka”). Dysponentem środków jest minister właściwy do spraw nauki. Zgodnie z art. 3 u.z.f.n., finansowanie nauki obejmuje finansowanie działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz innych zadań o szczególnym znaczeniu dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa. Środki finansowe na naukę przeznacza się na:

- strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;
- badania naukowe i programy rozwojowe prowadzone na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa;
- badania podstawowe i inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Nauki;
- działalność statutową jednostek naukowych;
- działalność jednostek naukowych uczelni, Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych i międzynarodowych instytutów naukowych, ukierunkowaną na rozwój młodych naukowców i doktorantów;
- inwestycje w zakresie dużej infrastruktury badawczej oraz inwestycje budowlane służące badaniom naukowym lub pracom rozwojowym;
- współpracę naukową z zagranicą;
- zadania współfinansowane ze środków strukturalnych Unii Europejskiej oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi (pomoc ze strony państw członkowskich EFTA);
- działalność upowszechniającą naukę;
- programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra właściwego do spraw nauki;
- finansowanie programu „Diamentowy Grant” oraz podejmowanie innych działań na rzecz rozwoju naukowego wybitnie uzdolnionych studentów;
- nagrody za wybitne osiągnięcia naukowe oraz stypendia naukowe dla wybitnych młodych naukowców;

³⁵ Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 615 ze zm. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 października 2010 r. i zastąpiła obowiązującą wcześniej ustawę z dnia 8 października 2004 r. pod tym samym tytułem (j.t. Dz.U. z 2008 r. nr 169, poz. 1049 ze zm.).

- finansowanie Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych oraz Komitetu Polityki Naukowej, zespołów, recenzentów, ekspertów oraz działalności kontrolnej;
- finansowanie bibliotek naukowych niewchodzących w skład jednostek naukowych w zakresie prowadzonej działalności naukowej oraz działań mających na celu upowszechnianie nauki.

W porównaniu z ustawą o zasadach finansowania nauki z 2004 r. obecne przepisy wprowadziły istotne zmiany w sposobie dysponowania środkami budżetowymi na naukę. Kompetencje ministra właściwego do spraw nauki obejmują głównie sprawy dotyczące planu finansowego budżetu nauki polskiej, w tym poziomu finansowania Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, finansowania działalności statutowej jednostek naukowych, finansowania inwestycji (sprzętowych, budowlanych), współpracy międzynarodowej oraz specjalnych programów i przedsięwzięć na rzecz nauki. Kompetencje w zakresie finansowania konkretnych badań naukowych i prac rozwojowych przejęte zostały przez Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju³⁶.

Narodowe Centrum Nauki, będące agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów u.f.p., zostało utworzone na mocy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r.³⁷ Powołane zostało w celu wspierania działalności naukowej w zakresie badań podstawowych, tzn. badań o charakterze teoretycznym lub eksperymentalnym, podejmowanych przede wszystkim w celu poszerzania zasobu wiedzy w danej dziedzinie, bez nastawienia na bezpośrednie praktyczne zastosowanie wyników tych badań. Na realizację zadań minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego przekazuje Narodowemu Centrum Nauki środki budżetowe w postaci dotacji celowej. Bieżące koszty zarządzania projektami finansowane są z przekazanej na ten cel przez ministra dotacji podmiotowej. Zadania Centrum obejmują m.in.: finansowanie projektów badawczych, zakupów lub wytworzenia aparatury naukowej, wspieranie badań prowadzonych przez młodych pracowników naukowych, doświadczonych naukowców, jak i przez zespoły badawcze, udzielanie stypendiów doktorskich. Kwalifikacja badań naukowych do finansowania odbywa się w drodze konkursu. Zgłoszone projekty podlegają niezależnej ocenie przez ekspertów w danej dziedzinie. Przy ocenie wniosków pod uwagę brany jest poziom naukowy badań przewidzianych do realizacji, nowatorski charakter problemu naukowego, dotychczasowe osiągnięcia naukowe wykonawcy, zasadność planowanych kosztów w stosunku do przedmiotu i zakresu badań, przewidywany wpływ realizacji pro-

³⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach finansowania nauki dostępne na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1637> (dostęp w dniu 19 kwietnia 2012 r.).

³⁷ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 617 ze zm.).

jektu badawczego na rozwój danej dyscypliny naukowej oraz sposób wykonania przez wnioskodawcę projektów badawczych uprzednio finansowanych ze środków przeznaczonych na finansowanie nauki. Środki finansowe na badania zakwalifikowane do finansowania w drodze konkursów, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o NCN, przyznaje Dyrektor Centrum w drodze decyzji. Od decyzji Dyrektora wnioskodawca może odwołać się do Komisji Odwoławczej Rady NCN w terminie 14 dni od doręczenia informacji o wynikach konkursu. Na decyzję Komisji Odwoławczej przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Przekazanie środków następuje na podstawie umowy zawieranej między Dyrektorem Centrum a podmiotem, w którym projekt badawczy ma być realizowany (np. podstawową jednostką organizacyjną uczelni) oraz kierownikiem projektu badawczego. Umowa określa m.in. tematykę projektu badawczego, termin i warunki jego realizacji, wysokość środków finansowych na realizację projektu i tryb ich przekazania przez Centrum, sposób rozliczenia projektu badawczego, zasady końcowej oceny merytorycznej zrealizowanych prac i badań.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju utworzone zostało na mocy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r.³⁸, jako podmiot powołany do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów u.f.p. Działalność NCBiR skoncentrowana jest wokół finansowego wspierania programów w zakresie badań stosowanych, a więc ukierunkowanych na praktyczne zastosowanie ich wyników. NCBiR zarządza strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansuje lub współfinansuje te programy ze środków budżetowych przekazanych przez ministra właściwego do spraw nauki. Do zadań Centrum należy też współpraca z przedsiębiorcami, podejmowanie działań zachęcających do inwestowania w działalność badawczo-rozwojową, wspieranie komercjalizacji wyników badań naukowych i innych form transferowania ich do gospodarki. Minister przekazuje NCBiR środki finansowe w formie dotacji celowej na realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań Centrum określonych w ustawie. Koszty bieżącego zarządzania realizowanymi projektami pokrywane są z dotacji podmiotowej. Wybór wykonawców projektów następuje w drodze konkursu ogłaszanego przez Dyrektora Centrum, który również ustala regulamin konkursu. Przebieg procedury konkursowej ma analogiczny charakter, jak w przypadku oceny projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. Przyznawanie przez NCBiR środków finansowych na realizację projektów ubiegającym się o nie podmiotom następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Dyrektora Centrum na podstawie listy rankingowej pozytywn-

³⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 616 ze zm.).

nie zaopiniowanych wniosków. Wnioskodawcy przysługuje odwołanie do Komisji Odwoławczej Rady NCBiR, zaś na decyzję Komisji Odwoławczej – skarga do sądu administracyjnego. Dyrektor Centrum oraz wybrany w procedurze konkursowej wykonawca projektu zawierają umowę w przedmiocie jego realizacji. Umowa określa rodzaj i zakres projektu, wysokość przekazanych środków finansowych, tryb rozliczenia projektu oraz poddania osiągniętych wyników merytorycznej ocenie.

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego przyznaje jednostkom naukowym środki finansowe na działalność statutową, działalność jednostek naukowych służącą rozwojowi młodych naukowców, inwestycje w zakresie dużej infrastruktury badawczej (w tym na inwestycje budowlane), współpracę naukową z zagranicą, realizację zadań współfinansowanych ze środków europejskich i innych bezzwrotnych źródeł pomocy zagranicznej oraz na programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra³⁹.

Pojęcie finansowania działalności statutowej obejmuje szereg działań związanych z funkcjonowaniem jednostki naukowej. Należą do nich zwłaszcza: utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej oraz utrzymanie specjalnych urzędzeń badawczych. W ramach utrzymania potencjału jednostki naukowej mieszczą się działania niezbędne do rozwoju specjalności naukowych lub kierunków badawczych oraz rozwój kadry naukowej, utrzymanie infrastruktury badawczej, bibliotek, archiwów, koszty związane z zatrudnieniem kadry naukowej i inżynierijno-technicznej, zakup lub wytworzenie aparatury badawczej (innej niż tzw. duża infrastruktura badawcza), prowadzenie współpracy naukowej krajowej i zagranicznej. Środki budżetowe przeznaczone na sfinansowanie działalności statutowej przekazywane są w formie dotacji podmiotowej lub dotacji celowej (art. 19 ust. 1 u.z.f.n.). Szczegółowe zasady dotyczące finansowania działalności statutowej skonkretyzowane zostały w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej⁴⁰. Przyznanie środków finansowych następuje na podstawie wniosku, składanego do dnia 15 września roku poprzedzającego rok, na który ma zostać przyznana dotacja. Wniosek podlega ocenie powoływanego przez ministra zespołu specjalistycznego lub interdyscyplinarnego. Minister przyznaje środki finansowe na działalność statutową na rok w drodze decyzji (§ 5 rozporządzenia).

Finansowanie inwestycji w zakresie dużej infrastruktury badawczej służącej potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych obejmuje m.in.: finansowanie kosztów zakupu lub wytworzenia takiej aparatury, rozbudowy infrastruktury

³⁹ Art. 9 ust. 1 u.z.f.n.

⁴⁰ Dz.U. z 2010 r. nr 218, poz. 1438 ze zm.

ry informatycznej, udziału w przedsięwzięciu inwestycyjnym podejmowanym na podstawie umowy międzynarodowej lub współfinansowanym z funduszy strukturalnych. Środki finansowe są przekazywane w formie dotacji celowej (art. 20 ust. 5 u.z.f.n.), na zasadach określonych szczegółowo w przepisach rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 października 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje w zakresie dużej infrastruktury badawczej służącej potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych⁴¹. Przyznanie dotacji następuje na podstawie złożonego wniosku, który podlega ocenie zespołu eksperckiego powoływanego przez ministra. Przy ocenie brany jest pod uwagę planowany wpływ inwestycji na rozwój badań naukowych lub prac rozwojowych, zgodność planowanej inwestycji z kierunkami polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, dostępność podobnej aparatury w kraju, zdolność jednostki naukowej do pokrycia kosztów utrzymania przedmiotu inwestycji stanowiącego dużą infrastrukturę badawczą i inne kryteria.

Zgodnie z art. 22 u.z.f.n., finansowanie inwestycji budowlanych związanych z prowadzeniem badań naukowych obejmuje koszty wzniesienia nowych obiektów budowlanych, przebudowy, rozbudowy lub remontu obiektów istniejących, zakupu nieruchomości oraz udziału w inwestycyjnych przedsięwzięciach budowlanych podejmowanych na podstawie umowy międzynarodowej lub współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych. Finansowanie odbywa się w formie dotacji celowych, przekazywanych ze środków będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw nauki. Proceduralne aspekty ubiegania się o dotacje na inwestycje budowlane określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 października 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje budowlane służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych⁴². Wniosek o przyznanie dotacji należy składać do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego rok, w którym ma zostać przyznana dotacja. Złożone wnioski podlegają merytorycznej ocenie pod kątem znaczenia badań naukowych, dla przeprowadzenia których ma zostać zrealizowana inwestycja, zgodności inwestycji z celami polityki naukowej i innowacyjnej państwa, kategorii wnioskującej jednostki naukowej, zasadności planowanego zakresu rzeczowego inwestycji, przygotowania wnioskodawcy do przeprowadzenia inwestycji, a następnie jego zdolności do jej utrzymania oraz prawidłowości wykorzystania przyznanych wcześniej dotacji celowych. Zespół oceniający sporządza listę rankingową wraz z propozycją wysokości przyznanych środków finansowych.

⁴¹ Dz.U. z 2010 r. nr 200, poz. 1324.

⁴² Dz.U. z 2010 r. nr 209, poz. 1379.

Wykorzystanie dotacji następuje z chwilą zapłaty za zrealizowane zadania, na które dotacja była przeznaczona.

W ramach współpracy naukowej z zagranicą finansowane mogą być badania naukowe, prace rozwojowe i inne działania realizowane we współpracy z partnerem zagranicznym, działania wspomagające uczestnictwo jednostek naukowych w programach, inicjatywach i przedsięwzięciach badawczych o międzynarodowym charakterze, opłacanie składek na rzecz instytucji i organizacji międzynarodowych (z wyłączeniem składek osób fizycznych), wniesienie wkładu krajowego na rzecz wspólnego międzynarodowego programu lub przedsięwzięcia, w ramach którego finansowane są badania naukowe lub prace rozwojowe. Sposób ubiegania się o środki na wymienione cele określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 stycznia 2011 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą⁴³.

Podsumowanie

Finansowanie działalności dydaktycznej i naukowej uczelni publicznych w Polsce opiera się na środkach publicznych przekazywanych z budżetu państwa. Jest to konsekwencją założeń ustrojowych, określonych w Konstytucji RP. Zasilanie w środki finansowe pochodzące ze źródeł prywatnych ograniczone jest do niektórych usług edukacyjnych, które uczelnie publiczne mogą świadczyć za odpłatnością. Możliwe jest również prowadzenie badań naukowych na zlecenie podmiotów zewnętrznych, np. przedsiębiorstw przemysłowych. Współpraca wyższych uczelni z przedsiębiorcami nie jest jednak w Polsce tak zaawansowana, jak ma to miejsce w krajach Europy Zachodniej czy w Stanach Zjednoczonych.

Podstawową formą zasilania uczelni publicznych w środki publiczne są dotacje budżetowe. Dotacje przeznaczone na działalność dydaktyczną i bieżące utrzymanie uczelni oraz dotacje na badania naukowe i prace rozwojowe opierają się na odmiennych podstawach prawnych, zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. oraz ustawie o zasadach finansowania nauki z 2010 r.

Dotacje podmiotowe, określone w przepisach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, przeznaczone są przede wszystkim na finansowanie wydatków bieżących, związanych z codziennym funkcjonowaniem uczelni. Należą do nich: środki przeznaczone na wynagrodzenia dla pracowników naukowych, technicznych, administracyjnych i innych, stypendia dla studentów i doktorantów (za wyróżniające wyniki w nauce, socjalne, zapomogi), zakupy materiałów eksploatacyjnych,

⁴³ Dz.U. z 2011 r. nr 20, poz. 103.

remonty. Do grupy tej należą również dotacje na realizację specyficznych zadań przez uczelnie wyspecjalizowane, np. wojskowe, policyjne, morskie, kształcące personel lotniczy. Dotacje celowe, o których mowa w p.s.w., udzielane są przede wszystkim na pokrycie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych, takich jak np. budowa, przebudowa czy rozbudowa obiektów dydaktycznych.

Ustawa o zasadach finansowania nauki posługuje się przede wszystkim konstrukcją dotacji celowych, przekazywanych na realizację badań naukowych i prac rozwojowych. W zakresie finansowania badań naukowych u.z.f.n. z 2010 r. wprowadziła istotną zmianę polegającą na przesunięciu ciężaru decyzji w przedmiocie przyznawania dotacji na zgłoszone propozycje badań naukowych i projektów rozwojowych z ministra właściwego do spraw nauki na dwa nowe podmioty – Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Podmioty te decydują o ostatecznym podziale dotacji przekazanej im ze środków budżetu państwa. Przyznanie lub odmowa przyznania dotacji celowej na realizację konkretnego projektu badawczego, zgłoszonego przez wnioskodawców do NCN lub NCBiR, cechuje się pewną uznaniowością zespołów eksperckich dokonujących oceny wniosków. Dla porównania, dotacje podmiotowe przeznaczone na zadania związane z bieżącym utrzymaniem uczelni (określone w przepisach p.s.w.) mają charakter obligatoryjny i są przekazywane bezpośrednio ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

Sposoby przekazywania uczelniom dotacji budżetowych są zróżnicowane. W przypadkach wyraźnie określonych w przepisach stosuje się formę umowy (np. dotacje inwestycyjne, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 10 p.s.w.) lub decyzji administracyjnej (np. decyzje wydawane przez Dyrektora NCN po przeprowadzeniu procedury konkursowej; w dalszej kolejności z beneficjentem zawierana jest umowa, określająca szczegółowo zasady finansowania projektu i rozliczenia dotacji). W przypadku, gdy forma przekazania dotacji nie jest określona, należy przyjąć, że następuje ono w drodze czynności materialno-technicznej, a więc działania polegającego na przekazaniu środków w określonej wysokości na rachunek bankowy podmiotu dotowanego. W taki sposób przekazywane są np. środki przeznaczone na pomoc materialną dla studentów i doktorantów.

Krzysztof Czarnecki

The legal construction of financing universities from budgetary funds

A b s t r a c t

The article presents general rules of financing public universities in Poland according to the Act on Higher Education of 2005 and the Act on the Principles of Financing Science of 2010. Constitution of the Republic of Poland states that education in public schools (also universities) is free of charge. Only some of the educational services provided by public universities may be chargeable, as an exception to the general rule. Thus, financing higher education in Poland is based on budgetary grants. Running expenses (funds for the remuneration, scholarships, maintenance grants, minor renovations etc.) and investment expenses are regulated by the Act on Higher Education. Financing scientific research, special equipment, some kind of investments and international cooperation in the field of science are specified by the Act on the Principles of Financing Science.

Key words: budget, grants, public finance, higher education, scientific research.

ADAM SZYMAŃSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy

Wprowadzenie

Przejawem konstytucyjnej zasady autonomii szkół wyższych jest prawo do stanowienia statutu. Zgodnie z art. 17 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: p.s.w.), sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie określa statut. Jednakże pojęcie to znacznie wykracza poza sferę funkcjonowania uczelni wyższych. Z uwagi na brak jednolitości w pojmowaniu statutu, literatura prawnicza często odwołuje się do definicji leksykalnej i potocznego znaczenia tego sformułowania¹. W tym ujęciu statut rozumie się jako zbiór przepisów określających wewnętrzną organizację, zadania i tryb działania instytucji lub organizacji oraz zagadnienia ustrojowe podmiotu prawa². Statut *in genere* jest wytworem prawa administracyjnego i cywilnego. Jednakże doktrynie tych dziedzin także brak jednolitego rozumienia czy definicji tego pojęcia. Co więcej, podkreśla się wręcz różnicowanie co do charakteru, genezy i zakresu jego regulacji.

Na gruncie prawa cywilnego co do statutu funkcjonują dwie teorie. Pierwsza z nich wywodzi się z prawa spółdzielczego i nadaje statutowi charakter umowy, jego obowiązywanie opierając na woli stron, które zawarły to swoiste porozumienie. Teorii korporacyjnej przeciwstawia się koncepcję normatywną, w myśl

¹ B. Cudowski, *Statut jako pozaustawowe źródło prawa pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 167.

² [Http://encyklopedia.pwn.pl/hasla.php?id=3979269](http://encyklopedia.pwn.pl/hasla.php?id=3979269), 8 grudnia 2009 r., za: P. Matyjas-Łysakowska, *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 10.

której statut zalicza się do tzw. prawa wewnętrznego danej instytucji, a jego postanowienia stanowią przepisy niższego rzędu w odniesieniu do przepisów prawa, pełniąc wobec nich funkcję subsydiarną i uzupełniającą³. Prawo administracyjne skupia się natomiast na badaniu statutów pod nieco innym kątem. Kryterium różniącym w klasycznym podziale statutów jest forma prawna, w jakiej funkcjonuje on w obrocie. Statuty mogą więc mieć formę aktów prawnych pochodzących od uprawnionych do ich wydawania organów państwa, które w tym zakresie korzystają ze swych ustawowych kompetencji (np. rozporządzenia wydane w ramach ustawowego upoważnienia, uchwały czy zarządzenia). Takie statuty przeciwstawia się, w omawianym podziale, statutom, które nie są jednocześnie źródłami prawa w rozumieniu art. 87 i 93 Konstytucji RP⁴. Jednakże fakt, że nie znajdują one bezpośredniego umocowania w przepisie Konstytucji RP, nie może pozbawiać ich normatywnej funkcji, na co wskazuje choćby charakter zawartych w nich norm (ogólne i abstrakcyjne). Kwestią wtórną pozostaje już zaklasyfikowanie takich statutów do właściwej grupy aktów administracyjnych. W tym zakresie można spotkać koncepcje, w myśl których są to akty wewnętrznej sfery administracji lub prawa miejscowego⁵. Niezależnie jednak, który z tych poglądów przyjmiemy, nasuwa się swoista cecha generalna statutów, którą jest tworzenie ich w ramach tzw. autonomii statutowej⁶, a więc dopuszczalnej sferze samostanowienia, w której właściwa instytucja może regulować pewne ważne kwestie związane z jej działaniem. Konkludując, w literaturze prawniczej statut definiuje się podobnie, jak w znaczeniu potocznym tego wyrażenia, a więc jako zbiór przepisów powstających z delegacji ustawowej, regulujących zadania, strukturę i sposób działania instytucji w ramach wspomnianych kompetencji nazywanych autonomią statutową. Definicję tę rozwija Z. Leoński, który przyjmuje, że do zadań statutu należy normowanie struktury wewnętrznej danej jednostki organizacyjnej w stosunku do jej użytkowników i pracowników⁷.

Przedstawione rozważania stanowią jedynie nieznaczący wycinek problemów omawianych w tym zakresie na gruncie prawa administracyjnego i cywilnego. Trzeba pamiętać, że statut jako forma aktu prawnego nie ogranicza swego funkcjonowania do tych dwóch gałęzi prawa. Pełni on przecież bardzo istotną rolę choćby w funkcjonowaniu spółek handlowych, o czym przesądzają regulacje

³ A. Jedliński, L. Kaczyński, *Statut jako źródło prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 29-30 wraz z przytoczoną tam literaturą.

⁴ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977 s. 141 i nast.

⁵ J. Boć, *Akty normatywne tworzone przez organy zakładów administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 50 i nast.

⁶ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 25.

⁷ Z. Leoński, *Statut szkoły wyższej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 10, s. 35.

Kodeksu spółek handlowych⁸. Nierzadko w statutach znajdują się postanowienia odnoszące się do praw i obowiązków stron stosunku pracy. Ta interdyscyplinarność statutu stawia nie lada zadanie zarówno przed twórcami statutów, jak i badaczami zagadnienia. Stosunki prawne w ramach prawa administracyjnego i choćby prawa pracy różnią się znacznie od siebie. Ponadto każda z tych gałęzi korzysta ze swojej siatki pojęciowej, mechanizmów regulacji czy zasad naczelnych. W związku z tym najważniejsza wydaje się w tym przypadku dogłębna analiza teoretyczna zagadnienia statutu, uwzględniająca specyfikę każdej z regulowanych sfer prawnych, a także uniwersalne cechy statutu jako swoistego aktu normatywnego.

Stosunki społeczne zaliczane do sfery prawa pracy regulowane są przez akty normatywne, w tym m.in. przez statuty. Stanowi o tym norma art. 9 Kodeksu pracy⁹ (dalej: k.p.), w myśl której przepisami prawa pracy, oprócz samego kodeksu, innych ustaw oraz aktów wykonawczych, są układy zbiorowe oraz oparte na ustawie porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty. Regulacja omawianego artykułu wskazuje, że w przypadku prawa pracy ustawodawca przewidział możliwość tworzenia aktów o charakterze wiążącym, a nie pochodzących od ustawodawcy lub innego organu wykonującego władztwo publiczne. Pomijając ustawy i rozporządzenia, które są aktami prawa powszechnie obowiązującego, to pozostałe wymienione w art. 9 k.p. akty stanowią tzw. swoiste, wewnątrzzakładowe czy autonomiczne źródła prawa pracy. Obecność wśród nich statutu generalnie przesądza o możliwości regulowania w nim spraw dotyczących stosunku pracy. Jednakże zgodnie z tym, co zaznaczono wcześniej, głównym celem i zadaniem statutu jest regulacja kwestii ustrojowych, a więc struktury i funkcjonowania danej instytucji, sprawy pracownicze z zasady nie są naczelnym problemem statutu. Być może dlatego w doktrynie prawa pracy problem ten jest nieco marginalizowany. Za B. Cudowskim można zaryzykować stwierdzenie, że jest to najmniej analizowane doktrynalnie źródło prawa pracy¹⁰. Problemów zaś dotyczących tej kwestii jest wiele.

Dalsza część niniejszego opracowania stanowi próbę określenia miejsca statutu w ogólnym systemie źródeł prawa, a także w systemie źródeł prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem hierarchizacji tego systemu i zasad nim rządzących. Następnie zajmę się statutem uczelni wyższej, który z mocy ustawy p.s.w. reguluje dość szeroko prawa i obowiązki w ramach stosunków pracy pomiędzy uczelnią (pracodawcą) a jej pracownikami. Z uwagi na szeroki zakres spraw pracowniczych przekazanych do regulacji uczelniom w ramach autonomii statutowej, zwrócę szczególną uwagę na niektóre, moim zdaniem najciekawsze, kwestie pracownicze

⁸ Dz.U. z 2000 r. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 1998 r. nr 21, poz. 94.

¹⁰ Z. Leoński, *Statut szkoły wyższej*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 10 s. 35, B. Cudowski, *Statut jako pozaustawowe źródło prawa pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 167.

uregulowane w statutach uczelni. Dla przykładu posłużę się statutem UMK, zestawiając jego postanowienia z wybranymi statutami innych uczelni.

Statut w ogólnym systemie źródeł prawa oraz w systemie źródeł prawa pracy

Analizę tej problematyki zacząć należy od stwierdzenia, że ustrojodawca w dziale III Konstytucji RP wymienia źródła prawa, ale nie czyni tego wyczerpująco i nie tworzy tym samym zamkniętego systemu źródeł prawa. Uzasadnienie tej tezy jest zagadnieniem na odrębny artykuł, dlatego na potrzeby niniejszego opracowania ograniczę się do kilku argumentów używanych często przez przedstawicieli prawa pracy, którzy w ten sposób słusznie bronią po wejściu w życie Konstytucji RP mocy prawnej tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy.

Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP, jest ona najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej, a jej postanowienia stosuje się bezpośrednio, o ile nie wynika z nich nic innego. Jest to więc akt, który system źródeł prawa tworzy i jednocześnie stoi na jego szczycie. W myśl art. 87 Konstytucji RP, źródłami prawa powszechnie obowiązującego są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a akty prawa miejscowego są powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów je stanowiących (ust. 2). Zgodnie z art. 91 ust. 2, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się jej pogodzić z ustawą, podobnie prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3). Z przepisów tych częściowo wyłania się hierarchiczny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jednak za W. Sanetrą należy zauważyć, że w regulacjach tych brak jednoznacznego określenia miejsca w systemie aktów prawa miejscowego, a dopiero konstatacja art. 93 ust. 3 pozwala stwierdzić, że są one poniżej rozporządzeń, ale jednak muszą być z nimi zgodne uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów¹¹. Abstrahując na razie od autonomicznych źródeł prawa pracy, na dowód, iż w poszukiwaniu źródeł prawa nie można ograniczać się do działu III Konstytucji RP, można wskazać art. 234, zgodnie z którym w czasie stanu wojennego prezydent może wydawać w określonych warunkach rozporządzenia z mocą ustaw.

Przenosząc te ustrojowe rozważania na grunt prawa pracy, należy wskazać wspomniany już art. 9 k.p., który wymienia źródła prawa pracy w kodeksowym pojmowaniu. Wyliczenie w nim zawarte jedynie w części pokrywa się z katalo-

¹¹ W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 18.

giem konstytucyjnym, gdyż wymienia z niego jedynie ustawy i rozporządzenia, pomijając umowy międzynarodowe, prawo międzynarodowe wtórne czy akty prawa miejscowego. Jednakże, jak twierdzi W. Sanetra, jest to częściowo zrozumiałe, gdyż art. 9 k.p. jest rozstrzygnięciem technicznym definiującym jedynie zwrot „prawo pracy” na potrzeby kodeksu, błędem byłoby zaś twierdzenie, że kodeks pozbawia mocy obowiązującej w zakresie prawa pracy choćby ratyfikowaną umowę międzynarodową¹². Swoistością zaś tej regulacji jest występowanie jako źródeł prawa, obok aktów prawnych powszechnie obowiązujących, stanowiących w drodze decyzji kompetentnych organów państwowych, również aktów tworzonych, czy współtworzonych przez zainteresowane strony. Klasycznym przykładem takiego aktu jest układ zbiorowy pracy¹³. W tym przypadku, jak i w przypadku innych porozumień zbiorowych, można znaleźć konstytucyjne umocowanie pozwalające zaliczyć te akty do katalogu źródeł prawa. Otóż wywodzi się je z art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, który zezwala związkom zawodowym i pracodawcom na zawieranie układów zbiorowych pracy, a także z zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych, o której mowa w preambule i art. 20 Konstytucji RP¹⁴.

Podobnie inne oparte na ustawie porozumienia zbiorowe, regulaminy, a także statuty są źródłami prawa pracy. Niezależnie, czy przyjmie się koncepcję otwartego katalogu źródeł prawa w konstytucji¹⁵, czy też uzna się, iż ma on charakter zamknięty¹⁶, nie można odmówić tym aktom przymiotu źródeł prawa pracy. Autorzy zgodnie twierdzą, że autonomiczne źródła prawa pracy pozostają w zgodzie z konstytucją, gdyż ta odnosi się jedynie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹⁷, nie przesądzając w żadnym przepisie o niedopuszczalności przekazania kompetencji normotwórczych określonym podmiotom (np. korporacjom, partnerom społecznym), o ile będą to normy o ograniczonym zasięgu działania¹⁸. Nie potwierdziły się więc obawy niektórych badaczy, że Konstytucja z 1997 r. zburzy system autonomicznych źródeł prawa pracy, który w zasadzie oddolnie kształtował się przez wiele lat¹⁹. Porozumienia zbiorowe swoje zakotwiczenie znalazły

¹² *Ibidem*, s. 14-15.

¹³ G. Goździewicz, *Charakter porozumień zbiorowych w prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998 nr 3, s. 18.

¹⁴ L. Florek, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 11, s. 11.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ J. Skoczyński, *Regulamin pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 153.

¹⁷ L. Florek, *Autonomiczne (pozaustawowe) źródła prawa*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i w Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999, s. 55.

¹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 44-45.

¹⁹ L. Kaczyński, *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy*, „Państwo i Prawo”, s. 61 i nast.

w art. 59 ust. 2 Konstytucji RP, zaś regulaminy i statuty opierają swój normatywny charakter na upoważnieniu ustawowym²⁰. Potwierdził to także Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 10 czerwca 2003 r., w którym uznał, że w zakresie, w jakim art. 9 k.p. odnosi się do statutów, jest on zgodny z art. 59 udt. 1 i art. 87 Konstytucji RP²¹. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, mamy do czynienia z dualizmem źródeł prawa pracy, obok przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w zakresie prawa pracy moc normatywną mają autonomiczne źródła prawa pracy²².

O ile art. 9 § 1 k.p. wymienia źródła prawa pracy, o tyle kolejne normy tego artykułu zawierają opis ich wzajemnych relacji w systemie. Z uwagi na to, że źródła prawa pracy nie są wyczerpująco wyliczone w art. 9 k.p., mówiąc o ich zależnościach w systemie, nie można ograniczyć się do postanowień zawartych w tym przepisie. Otóż, jak już wspomniano, spośród konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, art. 9 k.p. wymienia jedynie ustawy i akty wykonawcze, pomijając Konstytucję RP, umowy międzynarodowe i akty prawa miejscowego. Naturalnie, pominięcie to nie pozbawia tych aktów mocy normatywnej na gruncie prawa pracy. Korzystać tu należy z uregulowań Konstytucji RP odnośnie do hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z mocy art. 91 Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP mają pierwszeństwo przed ustawami w razie sprzeczności z nimi. Dlatego stwierdzić należy, że umowy takie będą miały miejsce ponad ustawami także w systemie źródeł prawa pracy²³. Mnogość źródeł prawa pracy i obecność wśród nich także autonomicznych aktów, skłoniła ustawodawcę do przyznania prymatu regule *lex specialis derogat legi generali*. Pierwszeństwo przed Kodeksem pracy będą miały postanowienia ustaw szczególnych, które regulują dokładniej określone kwestie. Podobnie zamiast przepisów ustaw mogą być stosowane normy rozporządzeń wydanych na mocy upoważnienia ustawowego, jeżeli zawierają uszczegółowienie ustawy w danej kwestii. Jednakże z uwagi na specyfikę stosunków prawnych będących przedmiotem regulacji prawa pracy, ustawodawca posługuje się zasadą uprzywilejowania pracownika. To znaczy, tworząc hierarchię źródeł prawa pracy, nie odbiera mocy wiążącej normom niższego rzędu z uwagi na ich sprzeczność z normami zawartymi w aktach wyższego rzędu. Warunkiem jednak jest, że akt będący niżej w hierarchii źródeł prawa zawiera regulacje nie mniej korzystne dla pracownika, niż akt hierarchicznie wyższy. W myśl art. 9 § 2 postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie

²⁰ J. Skoczyński, *Regulamin pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 154.

²¹ Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r. SK 37/02.

²² K. Szymańska, *Statut uczelni wyższej jako źródło prawa pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 10, s. 518-522 wraz z cytowaną tam literaturą.

²³ T. Zieliński, G. Goździewicz, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 66-67.

mogą być mniej korzystne dla pracowników, niż przepisy Kodeksu pracy, innych ustaw i aktów wykonawczych. Tak więc ustawodawca wyszedł z założenia, że autonomiczne źródła prawa pracy, jako bliższe przedmiotowi regulacji i będące bardziej dostosowane do danego stosunku, winny mieć pierwszeństwo przed ustawami (w tym Kodeksem pracy) oraz rozporządzeniami, które regulują znacznie szerszy zakres stosunków prawnych. Jednocześnie przepis ten zawiera mechanizm wykluczający pokrzywdzenie pracownika przewidując, że nienaruszalna jest przysługująca mu ochrona w ramach prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast § 3 omawianego artykułu zawiera rozwiązanie dotyczące wzajemnych relacji między autonomicznymi źródłami prawa pracy. Otóż w myśl tego przepisu, postanowienia regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników, niż postanowienia układowe i porozumień zbiorowych. Omawiane normy wprowadzają szczególnie sposób usuwania kolizji między regulacjami znajdującymi się na różnych szczeblach hierarchicznego systemu. Wyłom od ogólnej zasady polega na tym, że norma wyższego rzędu nie uchyla w tej sytuacji normy niższego rzędu, gdy ta zawiera regulacje korzystniejsze dla pracownika. Zasada uprzywilejowania pracowników stanowi przełamanie powszechnej reguły, w myśl której akt prawny nie może zawierać unormowań sprzecznych z regulacjami aktu wyższego rzędu²⁴.

Podstawą oceny określonych postanowień jako mniej korzystnych są kryteria obiektywne, a więc w ujęciu abstrakcyjnym, niezależnym od konkretnego przypadku. Wystarczy, że stwarzają zagrożenie gorszego potraktowania pracownika²⁵.

Zakaz przewidziany w art. 9 § 2 i 3 k.p. ma charakter bezsankcyjny, tzn. ustawodawca nie przewidział konsekwencji wprowadzenia choćby w statucie postanowień mniej korzystnych dla pracownika, niż przewiduje ustawa. Jest kwestią bezsporną, że takie postanowienia statutu nie mogą być stosowane, jednakże co do wyjaśnienia przyczyn tego niestosowania występują rozbieżności. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy stwierdził, że postanowienia statutu szkoły wyższej w zakresie sprzecznym z ustawą nie obowiązują²⁶. Ponieważ statut szkoły wyższej jest aktem normatywnym, właściwe, zdaniem sądu, jest używanie w odniesieniu do jego postanowień nomenklatury odnoszącej się do nich. Stwierdzenie nieważności należy odnosić, w myśl przywołanego orzeczenia, do czynności prawnych, a nie aktów normatywnych. Inny pogląd występuje w doktrynie. W myśl tej koncepcji postanowienia autonomicznych źródeł prawa, sprzecznych z ustawą, są dotknięte nieważnością bezwzględną, na którą pracownik może się powołać w każdym czasie, opierając swe roszczenie przed sądem na korzystniejszych przepisach²⁷.

²⁴ W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 20.

²⁵ T. Zieliński, G. Goździewicz, [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, op. cit., s. 65.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2008 r., IPK 227/07, LEX nr 465978.

²⁷ T. Zieliński, G. Goździewicz, op. cit., s. 66.

Konkludując te rozważania, należy stwierdzić, że konstytucyjny system źródeł prawa i system źródeł prawa pracy wzajemnie się przenikają, a większość wątpliwości odnośnie do ich współegzystencji udało się rozwiązać. Autonomiczne źródła prawa pracy nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, ale nikt nie kwestionuje ich normatywnej funkcji, oczywiście w zakresie podmiotowo ograniczonym. Jednakże autonomia w tworzeniu tych źródeł nie jest nieograniczona. Generalna zasada uprzywilejowania pracownika znacznie ją ogranicza, realizując tym samym ochronną funkcję norm prawa pracy. Hierarchiczność omawianego systemu sytuuje swoiste źródła prawa pracy poniżej prawa powszechnie obowiązującego. Wynika z tego nadrzędność prawa powszechnie obowiązującego. Dodatkowo już treść art. 9 § 1 k.p. przesądza, że porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty muszą być oparte na ustawie. Statut, który zajmuje obok regulaminu najniższą pozycję wśród autonomicznych źródeł prawa pracy, musi być zgodny nie tylko z prawem powszechnie obowiązującym, ale i z układami zbiorowymi pracy i innymi porozumieniami zbiorowymi opartymi na ustawie. Postanowienia statutu sprzeczne z tymi aktami są wiążące, o ile regulują pozycję pracownika korzystniej od nich.

Statuty z uwagi na tryb ich wydawania można podzielić generalnie na dwie grupy: nadawane przez upoważnione organy państwowe i nadawane lub uchwalane przez inne upoważnione organy lub osoby²⁸. Znaczna ilość statutów pochodzących od właściwych organów państwowych ma formę prawną rozporządzeń, a raczej załączników do nich (co nie zmienia klasyfikacji ich jako rozporządzeń). Pojawia się wtedy wątpliwość o miejsce takiego statutu w systemie źródeł prawa pracy. Słuszny wydaje się pogląd, że zaliczenie takiego rozporządzenia do źródeł prawa pracy nie może pozbawiać go wyższej rangi, jaka w systemie przysługuje rozporządzeniom. Podobnie rzecz się ma ze statutami, które są jednocześnie aktami prawa miejscowego (np. statut gminy). Takie statuty mają konstytucyjne umocowanie i moc prawa powszechnie obowiązującego na danym obszarze²⁹.

Ze względu na wielość form prawnych, w jakich statut może się pojawiać oraz na szeroki zakres materii regulowanej tymi aktami, słuszne wydaje się pytanie, czy statutem w świetle art. 9 k.p. jest tylko akt w ten sposób zatytułowany, czy mogą to być też inne akty? Za B. Cudowskim stwierdzić należy, że nazwa danego aktu nie może być decydująca przy takiej klasyfikacji. Najważniejsze będą jego cechy i zakres regulacji, a oceny należy dokonywać każdorazowo w odniesieniu

²⁸ P. Matyjas-Łysakowska, *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 10.

²⁹ B. Cudowski, *Statut jako pozaustawowe źródło prawa pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, s. 168.

do konkretnego aktu³⁰. Uważa się słusznie, że do uznania statutu za źródło prawa pracy konieczne jest spełnienie trzech warunków: upoważnienie ustawowe do wydania go, a także do regulowania w nim praw i obowiązków stron stosunków pracy, oraz normy w samym statucie, które tych spraw dotyczą. Pierwszy wymóg, a więc delegacja do wydania statutu nie budzi niczyjej wątpliwości. W przypadku szkół wyższych, spełniony jest w art. 17 p.s.w. Jeśli zaś idzie o upoważnienie ustawowe do regulowania w statucie kwestii dotyczących stosunku pracy, to poglądy doktryny nie są jednolite³¹. Jedną z koncepcji, nieco pragmatyczna, głosi, że konieczne jest każdorazowo konkretne umocowanie do regulacji w statucie omawianych zagadnień. Ponadto zgodnie z tym nurtem, tam gdzie ustawa wyczerpująco reguluje określone zagadnienia, nie ma już miejsca na postanowienia statutu – upoważnienie tam nie sięga³². Jednakże praktyka poszła w nieco innym kierunku, ponieważ w ustawach nader często spotyka się lakoniczne stwierdzenie, że statut określa organizację, strukturę i zadania danej jednostki. W związku z tym druga z koncepcji przewiduje, że do regulowania praw i obowiązków pracowniczych w statucie wystarcza generalne upoważnienie do jego wydania i brak wyraźnego zakazu ustawowego do zamieszczania w nim określonych kwestii. Przedstawiciele tego nurtu powołują się na regulację art. 9 k.p., który nie przewiduje dodatkowych wymogów – wyraźnego upoważnienia do regulowania spraw z zakresu prawa pracy w statucie³³. Podobnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego brakuje jednolitej interpretacji tej kwestii. W wyroku z 4 kwietnia 2008 r. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że statut może regulować jedynie kwestie wyraźnie przekazane mu do regulacji ustawą, a w żadnym razie nie może zawierać norm wykraczających poza upoważnienie ustawowe³⁴. Jednakże Sąd Najwyższy nie pozbawia mocy prawnej statutów wydanych na podstawie ogólnego upoważnienia, bez ścisłego wskazania w ustawie, jakie kwestie pracownicze mogą być w nim regulowane³⁵. W przeciwnym razie można by kwestionować liczne statuty spółek akcyjnych, które bardzo często zawierają normy dotyczące praw i obowiązków określonych kategorii pracowników, np. członków zarządu. W Kodeksie spółek handlowych, który stanowi ustawowe upoważnienie do wydania statutu, próżno szukać normy wyraźnie zezwalającej na wprowadzanie do niego przepisów prawa pracy, a nikt nie postuluje pozbawie-

³⁰ *Ibidem*, s. 169, patrz także: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1997 r. I PKN 201/97, OSP 1998, z. 12 z krytyczną glosą L. Kaczyńskiego.

³¹ P. Matyjas-Eysakowska, *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 12 wraz z przywołaną tam literaturą i orzecznictwem.

³² A. Jedliński, L. Kaczyński, *Statut jako źródło prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 31.

³³ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2005, s. 397, B. Cudowski, *Statut jako pozaustawowe źródło...*, s. 170.

³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2008 r., I PK 249/07, LEX nr 465974.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 2 czerwca 1997 r., I PKN 197/97, LEX nr 31950.

nia tych norm mocy wiążącej. Także Sąd Najwyższy w przywołanym orzeczeniu stwierdził, że normy statutu mają charakter przepisów prawa materialnego, więc normatywny, nawet mimo braku szczegółowego upoważnienia ściśle określającego zakres autonomii statutowej.

Odnosząc się do ostatniego z warunków, jakie muszą być spełnione, by uznać statut za źródło prawa pracy, zaznaczyć należy, że istnieje w doktrynie rozbieżność co do tego, czy w art. 9 k.p. ustawodawca użył pojęcia „prawo pracy” w znaczeniu węższym, czy też rozumianym szeroko – *sensu largo*. Otóż przyjmując pierwszy z wariantów, za którym przemawia wykładnia literalna tego przepisu, do źródeł prawa pracy zaliczałyby się tylko takie statuty, które zawierają przepisy dotyczące praw i obowiązków stron indywidualnych stosunków pracy³⁶. Jednakże rozumienie takie stanowiłoby, zdaniem innych autorów, nienaturalne ograniczenie stosowania art. 9 k.p., wyłączając poza jego zakres szereg regulacji dotyczących stosunków towarzyszących indywidualnemu stosunkowi pracy, które doktryna zalicza do prawa pracy (np. zbiorowe prawo pracy w części nieobligacyjnej, stosunki ochrony pracy, regulacje administracyjne dotyczące stosunków pracy)³⁷. Jak zauważa B. Cudowski, do przepisów prawa pracy w myśl art. 9 k.p., nie zalicza się statutów regulujących jedynie strukturę i działanie danej instytucji, choć w sposób pośredni mogą mieć one wpływ na indywidualne stosunki pracy – choćby przez wyznaczenie właściwego organu pracodawcy do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy³⁸. Nadmienić należy, że problem ten można odnieść także do układów zbiorowych i porozumień zbiorowych.

Konkludując te rozważania, można stwierdzić, że statut jest źródłem prawa pracy, jeśli reguluje sprawy z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy, a więc nie tylko indywidualnego stosunku pracy, ale też zbiorowego prawa pracy i stosunków prawnych związanych z indywidualnym stosunkiem pracy³⁹. Ponadto statut musi opierać swoje obowiązywanie na konkretnym przepisie ustawy upoważniającym do jego wydania. Regulacje statutu dotyczące praw i obowiązków pracowniczych muszą pozostawać w zgodzie z aktami hierarchicznie wyższymi, aczkolwiek mogą zawierać normy korzystniejsze dla pracownika i wtedy, zgodnie z zasadą korzystności, to one będą miały zastosowanie. Jednakże zakres autonomii statutowej odnośnie do prawa pracy należy oceniać indywidualnie w każdym przypadku. Jeżeli istnieje w danej pragmatyce służbowej generalne upoważnienie do normowania w statucie spraw pracowniczych, ale ze szczegółowej regulacji tej ustawy wynika,

³⁶ J. Wrątny, [w:] J. Wrątny, B. Skulimowska, J. Szczot, *Nowy Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 14.

³⁷ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 6; K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 26.

³⁸ B. Cudowski, *Statut jako pozaustawowe źródło...*, s. 172-173.

³⁹ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 5.

że dana kwestia jest w niej rozwiązana w sposób kategoryczny i wyłączny (np. zawiera jakieś enumeratywne wyliczenie przesłanek), to ingerencja statutu w tę materię wydaje się niedopuszczalna. Taką interpretację zaprezentował Sąd Najwyższy, który stwierdził, że jeżeli ustawa p.s.w. zawiera w jakiejś kwestii uregulowania zupełne, nie ma możliwości uzupełniania jej statutem, zwłaszcza w takim kierunku, aby podważały one inne uregulowania ustawowe⁴⁰. Mając na względzie funkcję autonomicznych źródeł prawa pracy oraz chroniącą pracownika zasadę korzystności, można dojść do wniosku, że nie ma przeciwwskazań, by dopuścić możliwie szerokie regulowanie w statutach praw i obowiązków pracowniczych, byleby nie było to wbrew wyraźnej woli ustawodawcy.

Statut szkoły wyższej

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym reguluje zasady funkcjonowania szkół wyższych niemal w pełnym zakresie. Odnosi się zarówno do ich pozycji w systemie szkolnictwa, funkcjonowania i działania w sferze zewnętrznej, jak i zasad regulujących ich ustrój wewnątrz, przy czym ustawodawca różnicuje w określonych sytuacjach pozycję szkół wyższych publicznych i niepublicznych. W art. 4 ust. 1 i 5 p.s.w. potwierdzenie znajduje zasada autonomii szkół wyższych. Stwierdza się, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie, zaś w art. 12 przyznaje się uczelniom wyższym osobowość prawną.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 17 tej ustawy, sprawy nią nieuregulowane, a związane z funkcjonowaniem uczelni, określa jej statut. W zależności od typu uczelni, ustawa różnicuje procedurę tworzenia uczelni i jej statutu. Publiczna szkoła wyższa, w myśl art. 18 ust. 1 i 2 p.s.w., powstaje w drodze ustawy (uczelnia akademicka) lub rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (uczelnia zawodowa). Pierwszy statut tej uczelni nadaje minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego. Statut ten obowiązuje do czasu uchwalenia przez senat uczelni lub zatwierdzenia przez ministra nowego statutu (art. 19 ust. 3 p.s.w.).

Uczelnia niepubliczna tworzona jest przez osobę fizyczną lub prawną w formie aktu notarialnego na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (art. 20 i 23 p.s.w.), uczelnia ta uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania jej do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego (art. 29 p.s.w.). Pierwszy statut uczelni niepublicznej nadaje jej założyciel (art. 24 ust. 1 p.s.w.).

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 2008 r., II PK 155/08, Monitor Prawa Pracy 2009, nr 9, s. 478.

Nieprzypadkowo dział II p.s.w. regulujący ustroj uczelni rozpoczyna się od rozdziału dotyczącego statutu. Statut uczelni publicznej uchwała jej senat większością dwóch trzecich składu po zasięgnięciu opinii związków zawodowych (art. 56 ust. 1 p.s.w.). Opinia ta nie jest przesłanką konieczną do wydania statutu. Po bezskutecznym upływie trzydziestodniowego terminu wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony (art. 56 ust. 1a i 1b p.s.w.). Nieco inaczej uregulowany jest tryb stanowienia statutu uczelni wojskowej i służb państwowych (art. 56 ust. 5 p.s.w.) oraz uczelni teologicznych (art. 57 p.s.w.). W przypadku uczelni niepublicznych statut nadaje założyciel lub uchwała organ kolegialny wskazany w statucie (z wyjątkiem pierwszego statutu, który zawsze nadaje założyciel – art. 58 p.s.w.). Dalsze rozdziały w dziale II p.s.w. dotyczą organów i organizacji uczelni i to właśnie w zawartych tam przepisach znajduje się najwięcej odesłań do regulacji statutu. Skład senatu, konwentu i innych organów kolegialnych, tryb wyboru ich członków, kompetencje kierowników jednostek organizacyjnych to tylko przykładowe wskazanie upoważnień do regulacji w statutach, określonych kwestii utrojowych uczelni.

Przenosząc rozważania ogólne dotyczące statutu, o których mowa była we wstępie do niniejszego opracowania, na grunt statutu uczelni wyższej, stwierdzić należy, że wpisuje on się w definicję tam zawartą, w myśl której główną funkcją statutu jest regulacja ustroju i działania danej instytucji. Jednakże analiza działu III p.s.w. zatytułowanego „Pracownicy uczelni”, wskazuje, że ustawodawca także w tej dziedzinie daje uczelniom sporą autonomię ustawową. Jeśli idzie o charakter prawny statutu uczelni wyższej, to niewątpliwie nie można zaliczyć go do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Należy on do kategorii statutów tworzonych samodzielnie przez zainteresowaną instytucję, jednakże pod względem zgodności z prawem jest kontrolowany przez właściwy organ państwowy (art. 36 ust. 1 p.s.w.). Zauważyć należy, że w przypadku uczelni publicznych, statut uchwalany jest przez kolegialny organ, który w większości składa się z pracowników danej uczelni. Ponadto ustawa przewiduje w przypadku wszystkich uczelni obowiązkowe konsultacje związkowe co do treści statutu. W tych regulacjach dopatrywać się można udziału czynnika społecznego w tworzeniu statutu, ale oczywiście, nie należy z tego względu traktować go jako porozumienia zbiorowego. Nie są tu spełnione podstawowe przesłanki konieczne do uznania tego aktu za porozumienie zbiorowe, a więc wspólne działanie co najmniej dwóch stron, z których przynajmniej jedna (pracownicza) wykazuje się cechą zbiorowości⁴¹. Przy tworzeniu statutu nie możemy mówić o stronach i dialogu, opinia związkowa nie jest wiążąca, a senat działa jako kolegialny organ uczelni, a nie przedstawicielstwo pracowników.

⁴¹ G. Goździewicz, *Charakter porozumień zbiorowych w prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 3, s. 18.

Pracownicy uczelni wyższych

Zgodnie z art. 5 k.p., jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników określają przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Chodzi o ustawy, które w doktrynie nazywa się pragmatykami służbowymi, a które regulują z różnych względów inaczej niż Kodeks pracy, prawa i obowiązki stron określonych stosunków pracy⁴².

W odniesieniu do pracowników uczelni wyższych taką rolę pełni ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym. Ze względu na to, że jej zasadniczym celem nie jest normowanie stosunku pracy z uczelniami wyższymi, ustawodawca reguluje w niej jedynie te kwestie, co do których ma przekonanie, że winny one być z różnych względów inaczej rozwiązane, niż unormowania powszechne. Dlatego też, analizując sytuację prawną pracowników szkół wyższych, w pierwszej kolejności należy stosować przepisy p.s.w., a w braku szczególnego rozwiązania w tej ustawie, przepisy Kodeksu pracy. Artykuł 136 p.s.w. stanowi niejako powtórzenie art. 5 k.p.; w myśl tych przepisów w sprawach pracowników uczelni nieuregulowanych w ustawie stosuje się wprost przepisy Kodeksu pracy⁴³. W dalszej kolejności należy poszukiwać rozwiązania w układach zbiorowych i innych porozumieniach opartych na ustawie, jednak znajdują one zastosowanie, o ile nie są mniej korzystne dla pracownika, niż przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Regulacja danej sytuacji stron stosunku pracy może znajdować się w regulaminach i statutach, jednakże ich postanowienia nie mogą być dla pracownika mniej korzystne niż rozwiązanie zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, układach zbiorowych i porozumieniach.

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym w art. 107 dzieli pracowników uczelni na nauczycieli akademickich i pozostałych pracowników – niebędących nauczycielami. Przy czym większość regulacji z uwagi na specyficzny charakter pracy, ściśle związanej z główną działalnością uczelni, dotyczy pierwszej z tych grup. Przepisy z zakresu prawa pracy zawarte w p.s.w. odnoszą się głównie do podstawy, trybu i warunków nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem akademickim, a w zakresie treści stosunku pracy zawiera uregulowania odnośnie do czasu pracy, urlopów, zasad wynagradzania, ograniczeń w zakresie dodatkowego zatrudnienia czy okresowego oceniania pracownika. Nie wszystkie regulacje dotyczą także uczelni niepublicznych, które jako samodzielne finansowo podmioty, dysponują większą swobodą w doborze pracowników i nawiązywania z nimi stosunków pracy. W części z tych przepisów ustawodawca odsyła do statutu uczelni, który daną kwestię ma regulować szczegółowo.

⁴² L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 27-29.

⁴³ Patrz: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2011 r., II PK 33/11, LEX nr 1103006.

Jeśli idzie o nauczycieli akademickich, to w p.s.w. przewidziano dwie podstawy nawiązania z nimi stosunku pracy: umowę o pracę i mianowanie (art. 118), przy czym mianowanie może nastąpić jedynie w odniesieniu do osoby mającej tytuł naukowy profesora i jedynie w pełnym wymiarze czasu pracy⁴⁴. Zatrudnienie nauczyciela akademickiego (niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy) w wymiarze przekraczającym połowę etatu, na czas określony lub nieokreślony w uczelni publicznej następuje po przeprowadzeniu otwartego postępowania konkursowego, którego tryb i warunki określa statut uczelni (art. 118a ust. 1 p.s.w.). Przywołany przepis odnosi się do zatrudniania na stanowiskach przewidzianych w art. 110 p.s.w. Osoba, która ma być zatrudniona w takim charakterze, musi spełnić warunki określone w art. 109 p.s.w., w tym mieć stosowne kwalifikacje, częściowo wymienione w art. 114 p.s.w. Jednym z obowiązków pracowników dydaktycznych i naukowo-dydaktycznych jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz rozwijanie twórczości naukowej. Obowiązek ten winien być realizowany przez zdobywanie kolejnych stopni naukowych. Z uwagi na konieczność respektowania tego przepisu, ustawodawca przewidział rozwiązanie, w myśl którego uczelnia jest zobowiązana do wprowadzenia w statucie maksymalnych okresów zatrudnienia na określonych stanowiskach osób, które z tego obowiązku się nie wywiązują (art. 120 p.s.w.). Należy stwierdzić, że jest to jedna z obligatoryjnych materii statutowych, która musi zostać w nim uregulowana; co ważne, ustawa nie daje żadnych wytycznych odnośnie do długości tych okresów, przewiduje jednak możliwości ich skracania, wydłużania i zawieszania, na warunkach określonych w statucie. Konkretnie chodzi tu o okres zatrudnienia asystenta, który nie ma stopnia naukowego doktora, a także adiunkta bez stopnia naukowego doktora habilitowanego. Jak zauważa Sąd Najwyższy⁴⁵, ta delegacja statutowa upoważnia do wprowadzenia maksymalnych okresów jedynie w odniesieniu do osób wskazanych w art. 120 p.s.w., czyli takich, które spełniają łącznie dwa warunki: są zatrudnione na stanowisku asystenta i nie mają stopnia naukowego doktora, albo

⁴⁴ Należy zaznaczyć, że dopiero Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. zmieniająca ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455) wprowadziła z dniem 1 października 2011 r. ograniczenia podmiotowe co do pracowników, z którymi uczelnia może nawiązać stosunek pracy na podstawie mianowania. Wcześniej swoboda w zakresie wyboru podstawy nawiązania stosunku pracy była nieograniczona, co mogło prowadzić do obchodzenia art. 25 k.p. zgodnie z art. 264 ust. 2 i 3 p.s.w., osoba zatrudniona na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub zwyczajnego pozostaje mianowana na tym stanowisku, na stałe lub do końca okresu mianowania (w zależności od treści aktu mianowania). W przypadku profesorów nadzwyczajnych mianowanych na czas określony, konieczny jest wymóg stopnia naukowego doktora habilitowanego – stosunek pracy z mianowania trwa do upływu okresu (art. 264 ust. 4 p.s.w.). W odniesieniu zaś do adiunktów, starszych wykładowców, wykładowców lub asystentów, mianowanych na czas nieokreślony, to po wejściu w życie omawianej nowelizacji, ich stosunki pracy nie zmieniają charakteru i trwają nadal, przy czym okres ich trwania może ograniczać art. 120 p.s.w.

⁴⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2008 r., IPK 227/07, LEX nr 465978.

są zatrudnione na stanowisku adiunkta i nie mają stopnia naukowego doktora habilitowanego. Wprowadzenie maksymalnego okresu zatrudnienia w odniesieniu do asystentów mających stopień naukowy doktora, jak miało to miejsce w sprawie rozstrzyganej przywołanym wyrokiem, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, a *de facto* stanowi dodatkową przyczynę rozwiązania stosunku pracy, co jest także niezgodne z zasadą korzystności w odniesieniu do mianowanych nauczycieli akademickich, co do których przyczyny rozwiązania stosunku pracy są wymienione w ustawie. Wprawdzie art. 125 p.s.w. mówi o rozwiązaniu stosunku pracy z mianowanym nauczycielem akademickim z innych ważnych przyczyn, to nie można za taką przyczynę uznać jedynie upływu okresu zatrudnienia (tak usiłował bronić się pozwany pracodawca w sprawie zakończonej przywołanym wyrokiem). Pojęcie ważnych przyczyn wielokrotnie było analizowane przez sądy i doktrynę. Jeszcze na gruncie poprzedniej regulacji (Ustawy o szkolnictwie wyższym⁴⁶) ukształtowały się pewne wskazania co do wykładni tej klauzuli generalnej. Zdaniem P. Kucharskiego, są to inne niż wymienione w ustawie, przyczyny, które uniemożliwiają dalsze zatrudnianie mianowanego nauczyciela akademickiego na zajmowanym stanowisku⁴⁷. Autor dzieli te przyczyny na zachodzące po stronie pracodawcy (np. znaczne zmniejszenie środków finansowych uczelni) i pracownika (np. utrata pełnej zdolności do czynności prawnych). Uważa on także, że statut może wymieniać te przyczyny. W tej kwestii istnieje jednak wątpliwość. Pogląd przeciwny stoi na stanowisku, że art. 125 p.s.w. upoważnia jedynie do wskazania w statucie organu, za zgodą którego rektor rozwiązuje stosunek pracy, natomiast brak podstaw, by dopuszczać wyliczanie „ważnych przyczyn” w statucie⁴⁸. Zgodzić się należy z tym, iż za ważną przyczynę rozwiązania stosunku pracy z mianowania nie można uznać okoliczności, które podlegają ocenie w postępowaniu dyscyplinarnym⁴⁹. Co do rozwiązania stosunku pracy nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, p.s.w. w pełni odsyła do Kodeksu pracy (art. 128 p.s.w.), wprowadzając jedynie dodatkową przyczynę uprawniającą rektora do rozwiązania umowy – negatywną ocenę okresową (art. 128 ust. 2 w zw. z art. 124 ust. 1 pkt 3).

Obok wymienionych rozwiązań, p.s.w. reguluje także kwestię okresowych ocen nauczycieli akademickich. Jest to kolejne rozwiązanie, którego celem jest wyegzekwowanie obowiązku podnoszenia kwalifikacji i należytej realizacji obowiąz-

⁴⁶ Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270.

⁴⁷ P. Kucharski, *Ustanie stosunku pracy nauczyciela akademickiego w świetle ustawy o szkolnictwie wyższym*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 5, s. 62.

⁴⁸ P. Matyjas-Łysakowska, *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 12.

⁴⁹ P. Kucharski, *Ustanie stosunku pracy nauczyciela akademickiego w świetle ustawy o szkolnictwie wyższym*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 5, s. 63.

ków. Artykuł 132 p.s.w. stanowi, że ocena jest dokonywana nie rzadziej niż raz na dwa lata, przez organ wskazany w statucie. W zakresie obowiązków dydaktycznych należy wziąć pod uwagę ocenę przedstawianą przez studentów i doktorantów po zakończeniu każdego cyklu zajęć dydaktycznych. Zasady jej dokonywania i wykorzystania winien określać statut uczelni.

Poza tym, zgodnie z ustawą, statut uczelni winien wskazywać jeszcze organ uprawniony do ustalenia trybu udzielania urlopu wypoczynkowego, o ile nie jest to senat (art. 133 ust. 7 p.s.w.) oraz szczegółowe zasady i tryb udzielania urlopu naukowego i dla poratowania zdrowia (art. 134 ust. 12 p.s.w.). Wydaje się, że jest to obligatoryjna materia statutowa z zakresu prawa pracy. Ponadto, jeśli idzie o uczelnie niepubliczne, to zgodnie z art. 130 ust. 8 p.s.w., statut może przewidywać inny, niż określony w ustawie, wymiar czasu pracy pracowników dydaktycznych.

Wybrane regulacje statutu UMK w zestawieniu z odpowiednimi rozwiązaniami statutów innych uczelni

Statut UMK, podobnie jak większość statutów wyższych uczelni, wyodrębnia oddzielną część redakcyjną aktu, w której zawiera normy odnoszące się do pracowników (statuty przeważnie regulują sprawy pracownicze w osobnym rozdziale lub dziale). W przypadku UMK jest to rozdział VI, który składa się z 29 paragrafów. Systematyka wewnątrz tych części przeważnie nie jest przypadkowa i odpowiada systematyce p.s.w. Najpierw zawierają one przepisy odnośnie do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, następnie w zakresie jego treści, a na końcu przeważnie odnoszą się do postępowania dyscyplinarnego.

Zgodnie z § 102 statutu UMK, pracownikami uczelni są nauczyciele akademicy, jak i pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi. Jest to wierne powtórzenie art. 107 p.s.w. i ma jedynie walor redakcyjny, stanowiąc swoiste wprowadzenie do dalszych unormowań. Statuty innych uczelni idą jeszcze dalej, powtarzając regulacje p.s.w. odnośnie do kategorii nauczycieli akademickich (art. 108 p.s.w.), stanowisk, na jakich mogą być zatrudniani (art. 110 p.s.w.) i pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (art. 113 p.s.w.). Przykładowo wszystkie te normy przepisuje statut KUL-u (§ 58), natomiast statut SGH powtarza w § 88 wyliczenia zawarte w art. 110 i 113 p.s.w. Należy stwierdzić, że uczelnie nie mają w tym zakresie autonomii statutowej, brak tu szczególnego upoważnienia dla regulacji wymienionych spraw, a p.s.w. w sposób kategoryczny dokonuje klasyfikacji pracowników uczelni i enumeratywnie wylicza stanowiska nauczycieli akademickich. Stosowane rozwiązania są raczej kwestią poprawności legislacyjnej i wynikiem poszukiwania kompromisu pomiędzy zapewnieniem statutom pewnej

spójności (tak, by nie trzeba było nazbyt często sięgać do ustawy w poszukiwaniu znaczenia podstawowych pojęć), a unikaniem nadmiernej obszerności statutów.

Pierwszą istotną kwestią, w której p.s.w. pozostawia uczelniom swobodę regulacji, jest sprawa wymagań i kwalifikacji zawodowych osób zatrudnianych jako nauczycieli akademickich (art. 116 p.s.w.). Upoważnienie to należy analizować w powiązaniu z art. 109 ust. 1 p.s.w., który wylicza obligatoryjne wymagania, jakie trzeba spełnić, by zostać nauczycielem akademickim. Niedoskonałość uregulowania art. 109 wytyka H. Szewczyk, która zauważa, że wymóg pełnej zdolności do czynności prawnych niejako zawiera się w obowiązkowym posiadaniu pełni praw publicznych⁵⁰. Ponadto autorka wytyka ograniczenie wymogu niekaralności tylko do przestępstw umyślnych, a nadto postuluje wprowadzenie do ustawy kryterium nieposzlakowanej opinii. Delegacja ustawowa, o której mowa w art. 116 p.s.w., upoważnia do określenia dodatkowych wymagań i kwalifikacji zawodowych, a więc ogólnie kwalifikacji pracowniczych. Na kwalifikacje pracownicze składają się kwalifikacje zawodowe, moralne oraz obywatelskie⁵¹. Natomiast wśród kwalifikacji zawodowych kandydata na nauczyciela akademickiego wymienia się wykształcenie, staż pracy i uprawnienia specjalistyczne⁵². Brakuje tu wytycznych co do treści ewentualnych rozwiązań statutowych. Statut UMK korzysta z tego uprawnienia jedynie w zakresie dotyczącym pracowników dydaktycznych. W § 104 ust. 1 stanowi, że na stanowisku starszego wykładowcy może zostać zatrudniona osoba mająca stopień naukowy doktora (w uzasadnionych przypadkach tytuł zawodowy magistra lub inny równorzędny tytuł zawodowy) i niezbędną dla kierunku studiów specjalizację dydaktyczną. Natomiast zgodnie z ust. 3 omawianego przepisu, wymogi stawiane kandydatom na stanowiska wykładowcy, lektora i instruktora, to posiadanie tytułu magistra lub innego równorzędnego tytułu zawodowego, oraz kwalifikacji dydaktycznych. Statut UMK nie korzysta z upoważnienia zawartego w art. 116 p.s.w., odnośnie do pracowników naukowo-dydaktycznych. Jeszcze uboższe rozwiązania przewiduje statut UKW w Bydgoszczy, powtarzając w zasadzie w § 77a katalog wymagań z art. 109 ust. 1 p.s.w.

W tym zakresie statuty innych uczelni są nieco bardziej rozbudowane. W myśl § 57 ust. 2 statutu KUL-u, kandydat na pracownika musi respektować chrześcijański system wartości, a co do osób innych wyznań lub religii, konieczne jest respektowanie katolickiego charakteru uniwersytetu (§ 57 ust. 3). Dodatkowo zgodnie z § 62 warunkiem zatrudnienia po raz pierwszy na stanowiskach profe-

⁵⁰ H. Szewczyk, *Regulacja statusu prawnego nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach publicznych a rozwój nauki*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk, *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 445.

⁵¹ B. Budka, *Kwalifikacje a kwalifikacje zawodowe pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 6, s.10.

⁵² H. Szewczyk, *Regulacja statusu prawnego...*, s. 449.

sora zwyczajnego lub nadzwyczajnego na wydziałach kościelnych lub na innych wydziałach do wykładania dyscyplin dotyczących wiary i moralności, wymagane jest uprzednie uzyskanie *nihil obstat* Stolicy Apostolskiej. Dodatkowe wymogi stawia kandydatom na pracowników także statut SGH. Są to: wysoki poziom etyczny, umiejętności dydaktyczne i wychowawcze oraz kwalifikacje merytoryczne do zajmowania określonego stanowiska. Z analizy tej wynika, że uczelnie ostrożnie korzystają z prawa wprowadzania dodatkowych wymogów kwalifikacyjnych. Jedyne KUL, z racji swego katolickiego charakteru i podlegania też prawu kościelnemu, szerzej reguluje dodatkowe kwalifikacje moralno-etyczne, pomijając tryb weryfikacji tych przymiotów kandydata. Właśnie te kwestie spośród wszystkich wymogów budzą najczęściej wątpliwości. O ile słuszny jest postulat *de lege lata* zawierania w statutach dodatkowego wymogu nieposzlakowanej opinii kandydata na nauczyciela akademickiego, to zbyt daleko idąca jest chyba propozycja stosowania wywiadów środowiskowych na jego temat⁵³. Ponadto nie można przeceniać znaczenia w procesie rekrutacji przesłanki dotyczącej charakteru czy postawy moralnej. Po pierwsze, jest to pojęcie nieostre, a po drugie, możliwości weryfikacji tej cechy są nader trudne w stosunkowo krótkim postępowaniu konkursowym przy uwzględnieniu przepisów chroniących prywatność kandydata na pracownika.

Kolejnym upoważnieniem do regulacji statutowej jest norma art. 118a, która przerzuca na uczelnie określenie trybu i warunków postępowania konkursowego w celu zatrudnienia nauczyciela akademickiego w wymiarze przewyższającym połowę etatu na czas określony lub nieokreślony. Zgodnie z § 105 ust. 4 statutu UMK, konkurs ogłasza dziekan za zgodą rektora. W ogłoszeniu o konkursie winno zawrzeć się informacje o stawianych kandydatowi wymaganiach, wymaganych dokumentach, terminie składania podań i rozstrzygnięcia konkursu (§ 105 ust. 5). Oceny kandydatów dokonuje, powołana przez dziekana, komisja konkursowa, ale decyzję w przedmiocie zatrudnienia pozostawia się radzie wydziału (§ 105 ust. 7 i 9). Co ciekawe, w tej kwestii statuty innych uczelni są bardzo zbliżone. Niemal identyczne postanowienia zawiera statut UKW (§ 82) oraz statut KUL-u (§ 65), zaś załącznik nr 8 do statutu SGH reguluje tryb konkursu nieco inaczej⁵⁴. Co ważne, ustawa wymaga trybu konkursowego jedynie w odniesieniu do stosunków pracy na czas określony lub nieokreślony, słusznie więc statut UMK dopuszcza pominięcie konkursu w przypadku zawarcia umowy na czas zastępstwa (§ 105 ust. 3).

Ważkim zagadnieniem, o którym już była mowa w niniejszym opracowaniu, jest obowiązek uczelni polegający na regulowaniu w statucie maksymalnych okre-

⁵³ *Ibidem*, s. 448.

⁵⁴ W porównaniu z przywołanymi statutami, SGH w załączniku nr 8 do statutu, określa kryteria brane pod uwagę przy dokonywaniu selekcji (pkt 6) oraz sposób podejmowania uchwał przez komisję konkursową (pkt 8).

sów zatrudnienia na danych stanowiskach (art. 120 p.s.w.). Analiza wybranych statutów prowadzi do wniosków, że mimo braku wytycznych ustawy co do treści regulacji statutowych, nie występują w tym zakresie znaczne rozbieżności. UMK określił w § 104 ust. 4 i 5 statutu, że maksymalny okres zatrudnienia asystenta niemającego stopnia naukowego doktora, a także adiunkta niemającego stopnia naukowego doktora habilitowanego, wynosi osiem lat. Taki sam okres ustalają statuty KUL-u i SGH w odniesieniu do asystenta (§ 64 ust. 4 – KUL i 95 ust. 10 – SGH) oraz UKW odnośnie do asystentów i adiunktów (§ 81). Jeśli idzie o adiunktów, to statut SGH ustala ten okres na dziewięć lat (§ 95 ust. 4), podobnie jak statut KUL-u. Przyczyny zawieszania i przedłużania tego okresu to najczęściej: urlopy macierzyńskie, wychowawcze i dla poratowania zdrowia (§ 104 ust. 6 statutu UMK), sprawowanie mandatów posła lub senatora, albo w organach samorządu terytorialnego lub odbywanie służby wojskowej (§ 81 ust. 3 statutu UKW). Omawiając to zagadnienie, nie sposób nie zauważyć, że ustawa nie precyzuje, jakie są skutki upływu maksymalnego okresu wskazanego w statucie. Co więcej, brakuje też zobligowania uczelni, by skutek ten określiła w statucie. Spośród przywołanych aktów jedynie statut SGH precyzuje, że następstwem upływu tego okresu jest rozwiązanie umowy z adiunktem za wypowiedzeniem (§ 95 ust. 5). W przeważających przypadkach statut nie precyzuje następstw tych okoliczności. Jeśli idzie o stosunki pracy z mianowania, to uczelnie często wykorzystują tu przepis art. 125 p.s.w., w którym mowa o rozwiązaniu stosunku pracy z mianowanym nauczycielem akademickim z innych ważnych przyczyn, osłabiając trwałość takiego stosunku pracy⁵⁵. W tym miejscu warto dodać, że art. 125 p.s.w. upoważnia uczelnię do uregulowania w statucie, jedynie za czyją zgodą może nastąpić rozwiązanie stosunku pracy, ale nie upoważnia do wprowadzania dodatkowych przyczyn rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem mianowanym⁵⁶. Problemu tego nie było na gruncie poprzedniej regulacji – Ustawy o szkolnictwie wyższym, która w art. 94 ust. 2 przesądzała, iż upływ czasu, o którym mowa, skutkował rozwiązaniem stosunku pracy. Spośród licznych postulatów doktryny, odnośnie do zmian tego rozwiązania, na szczególną uwagę zasługują dwa. Po pierwsze, ustawa winna regulować skutki, jakie powoduje upływ czasu maksymalnego zatrudnienia na danym stanowisku⁵⁷. Po drugie, w odniesieniu do adiunktów należałoby się zastanowić

⁵⁵ K. Leszczyńska, *Rozwiązanie stosunku pracy z „ważnych przyczyn” z mianowanym nauczycielem akademickim*, Monitor Prawa Pracy 2009, nr 11, s. 580.

⁵⁶ Statut UMK w § 111 stanowi, że rektor rozwiązuje w tym trybie stosunek pracy za zgodą rady wydziału lub senatu – w przypadku jednostek niewchodzących w skład wydziału.

⁵⁷ P. Matyjas-Łysakowska, *Statut szkoły wyższej jako źródło prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 10, s. 13.

nad wprowadzeniem mechanizmów ochronnych w sytuacji, gdy przed upływem maksymalnego okresu zatrudnienia wszczęto ich przewody habilitacyjne⁵⁸.

Innym istotnym zagadnieniem, co do którego ustawa przekazuje kompetencje regulacyjne statutom, jest procedura okresowych ocen nauczycieli akademickich. W myśl art. 132 ust. 1 p.s.w. wszyscy nauczyciele akademicy podlegają okresowej ocenie, w szczególności w zakresie wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 111 p.s.w., oraz przestrzegania prawa autorskiego i praw pokrewnych, a także prawa własności przemysłowej. Oceny dokonuje podmiot wskazany w statucie. Także statut reguluje tryb i kryteria oceny (art. 132 ust. 2 p.s.w.). Statut UMK dość obszernie reguluje procedurę oceniania nauczycieli, opierając ją na zasadach jawności i dwuinстанcyjności. Nauczycieli zatrudnionych na wydziałach oceniają wydziałowe komisje oceniające kierowane przez dziekana (§ 107 ust. 1), a powoływane przez radę wydziału (§ 106 ust. 6). Natomiast pracowników, o których mowa w art. 113 p.s.w., ocenia Komisja Oceniająca Uniwersytetu. Od oceny tych organów przysługuje odwołanie do Odwoławczej Komisji Oceniającej (§ 107 ust. 3). Zgodnie z ustawą, oceny dokonuje się w szczególności w zakresie należytego wypełniania obowiązków, o których mowa w art. 111 p.s.w. Jednakże nie jest to jedyne kryterium. Wydaje się słuszne wskazanie w statucie szczególnych kryteriów i okoliczności branych pod uwagę przy okresowej ocenie. Tak też czyni statut UMK, wliczając w § 108 ust. 3, co wpływa na ocenę nauczyciela. Większość z tych kryteriów stanowi uszczegółowienie obowiązków ustawowych. Wątpliwość budzi jednak wskazanie w tym katalogu aktywności nauczyciela w pozyskiwaniu z zewnątrz środków na badania. O ile udział w takich badaniach jest niewątpliwie obowiązkiem nauczyciela, to ich finansowanie winno być sprawą uczelni – pracodawcy, a jeśli już pracownik w tym zakresie wykazuje się aktywnością, czyni to z korzyścią dla samego siebie, gdyż wartością jest uczestnictwo w nich. Ponieważ uzyskana ocena ma wpływ na uprawnienia pracownicze, nie może jej obniżać brak uczestnictwa w działaniach, do których ustawa nie zobowiązuje. Zgodnie z § 110 statutu UMK, ocena jest przedstawiana pracownikowi przez dziekana lub kierownika jednostki, a zapoznanie z oceną rozpoczyna bieg czternastodniowego terminu do złożenia odwołania do Odwoławczej Komisji Oceniającej. W myśl § 109 ust. 1 wnioski z oceny mają wpływ na awanse i wyróżnienia, wysokość uposażenia, powierzanie stanowisk kierowniczych. Regulacja ta nie wynika ze szczegółowego upoważnienia ustawowego, ale jest uzasadniona. Skoro ustawodawca dopuszcza rozwiązanie stosunku pracy z uwagi na negatywny wynik oceny (§ 109 ust. 2 i 3), to *a maiori ad minus* dopuszcza łagodniejsze skutki tego faktu. Ponadto w tym zakresie pracodawca kieruje się własnym przekonaniem, wystrzegając się, zgodnie z k.p., kryteriów dyskryminacyjnych. Zastosowanie wyników ocen okresowych jako

⁵⁸ H. Szewczyk, *Regulacja statusu prawnego...*, s. 451.

przesłanki wyboru pracownika do awansu, czy różnicowania wynagrodzeń, będzie z pewnością sprawiedliwe i uzasadnione, a dla pracodawcy bezpieczniejsze.

Podsumowanie

Statut szkoły wyższej jest niewątpliwie niezwykle istotnym zagadnieniem, zarówno dla badaczy źródeł prawa pracy, jak i w praktyce – wpływając na treść stosunków pracy zatrudnionych w uczelniach. Regulowanie w statutach praw i obowiązków pracowniczych jest zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami ustaw zwykłych. Jako autonomiczne źródło prawa pracy, musi on spełniać wymóg zgodności z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto z uwagi na najniższe miejsce w hierarchii, prymat nad nim mają układy zbiorowe i porozumienia. Zagadnienie statutu jest o tyle skomplikowane, że jest to akt normatywny, który nie dotyczy jedynie prawa pracy, wręcz przeciwnie, regulacje pracownicze przeważnie pozostają w statucie w mniejszości. Kwestia upoważnienia do wydania statutu i regulowania w nim spraw z zakresu prawa pracy, słusznie budzi wątpliwości. Podtrzymuję wcześniej wyrażony pogląd, opowiadając się za możliwie szerokim pojmowaniem autonomii statutowej uczelni w zakresie prawa pracy. Niebezpieczeństwo pokrzywdzenia pracownika jest niewielkie z racji zasady korzystności, a przytoczone przykłady ukazują, że uczelnie raczej ostrożnie korzystają ze swojego uprawnienia. Problemem pozostaje uboga treść upoważnień ustawowych w p.s.w., które w zasadzie nie zawierają wytycznych co do treści statutów. Szczegółowe rozwiązania statutów należy rozpatrywać w związku z p.s.w., które jest pragmatyką służbową nauczycieli akademickich. Pożądane jest, by ustawodawca poprzez wskazywanie kierunków rozwiązań statutowych, dążył do kształtowania pewnego modelu, by różnice pomiędzy statutami poszczególnych uczelni nie powodowały, że sytuacja prawna pracowników niektórych uczelni będzie znacznie gorsza niż innych (przynajmniej w zakresie uczelni publicznych, które korzystają ze środków budżetowych).

Zauważyć należy także ostatnie zmiany w p.s.w., które spełniły pewne postulaty doktryny, ściśle powiązane ze statutami. Ustawa przewiduje teraz przypadki nawiązania stosunku pracy z nauczycielem akademickim na podstawie mianowania, oraz jako zasadę stosuje otwarty konkurs na stanowiska przewidziane dla nauczycieli. W dalszym ciągu wymaga art. 120 p.s.w., który winien określać konsekwencje upływu okresu zatrudnienia, albo przynajmniej obligować statut do regulowania tych spraw, a także art. 125 p.s.w., który osłabia ochronę trwałości stosunku pracy z mianowanym nauczycielem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rola statutu w kształtowaniu praw i obowiązków uczelni i ich pracowników jest duża, a więc statut stanowi zagad-

nienie istotne nie tylko z punktu widzenia prawa pracy, ale i całego szkolnictwa wyższego. Trafny jest bowiem pogląd:

Prawidłowe uregulowanie sytuacji pracowniczej nauczycieli akademickich ma istotne znaczenie dla rozwoju nauki. Przyjęcie do pracy najlepszych kandydatów i stworzenie im optymalnych warunków pracy w istotny sposób przyczynia się do prowadzenia badań naukowych na odpowiednim poziomie oraz ogłaszania wyników tych badań w liczących się periodykach krajowych i zagranicznych⁵⁹.

Adam Szymański

Charter of higher school as a source of labour law

A b s t r a c t

In principle a charter is an act governing the structure and operating rules of an institution. It stems from both administrative and civil law. A charter often contains rules concerning rights and obligations of the parties to an employment relationship as well. As stipulated by article 9 of the Labor Code, the labor law has its specific system of sources of regulations including autonomous sources of labor law and charters among them. Although the charters are not directly mentioned by the Constitution as sources of law, it is widely accepted that their normative power governs employment relationships. The charters are the lowest rank sources of law however, so they have to conform with the universally binding law, as well as with the higher-ranked sources of labor law i.e. the collective agreements and statute-based collective agreements. Following the rule of employee's privilege the stipulations of a charter shall be applied as far as they are more beneficial to the employee than the provisions of all of the abovementioned sources of law. The Act on Higher Education authorizes the higher-education schools to govern some of the employment issues on charter basis. This paper covers my search for a labor law-adequate definition of a charter. It also concerns the position of a charter in constitutional system of sources of law and the system of labor law sources. The paper also covers the issues passed by the Act on Higher Education to a charter-based regulation. Finally, the paper contains a thorough analysis of individual provisions applied by higher schools in their charters, focusing on their compliance with the statutes. The analysis is based on the example of the Charter of Nicolas Copernicus University and other higher schools charters.

K e y w o r d s : charter, higher school, labour law, statute, employee, employer.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 454.

MARTA CZAKOWSKA

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

Kompetencje senatu uczelni publicznej w świetle nowelizacji przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym

Jedną z konsekwencji zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r. okazał się wzrost aspiracji edukacyjnych społeczeństwa. Przemiany gospodarcze, początek których odnotowano na kartach współczesnej historii naszego kraju ponad 20 lat temu, znalazły swoje odzwierciedlenie w wielu dziedzinach życia, począwszy od systemu finansowego i ustroju państwa, po m.in. zmiany na rynku usług edukacyjnych. Skutkiem tych ostatnich okazał się niewspółmierny do dotychczasowych realiów wzrost liczby kształcących się na poziomie szkolnictwa średniego oraz na poziomie szkolnictwa wyższego. Naturalnym w tej sytuacji etapem okazała się konieczność wprowadzenia zmian w systemie szkolnictwa wyższego. Czterokrotny wzrost współczynnika skolaryzacji brutto, definiowanego jako stosunek wszystkich osób uczących się na danym poziomie, do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia (19-24 lata), który wyniósł w roku akademickim 1990/1991 – 12,9, by w roku akademickim 2009/2010 osiągnąć wartość 53,7, jest godnym odnotowania faktem niemającym miejsca na taką skalę w żadnym innym państwie Europy Środkowo-Wschodniej¹.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż wprowadzane w ostatnim dwudziestolecu zmiany w sektorze szkolnictwa wyższego, jako jednego z najprężniej funkcjonujących w przestrzeni życia społecznego, miały charakter zarówno instytucjonalny, jak i jakościowy. Jako efekty tych zmian należy odnotować w szczególności rozwój

¹ Dane zostały opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny w dniu 26 października 2010 r.: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_e_not_nt_szkol_wyzszych_w_Polsce.pdf z dnia 13 marca 2011 r.

systemu pomocy materialnej studentom, wzrost jakości kształcenia, funkcjonowanie podmiotów, jakimi są uczelnie niepubliczne oraz państwowe wyższe szkoły zawodowe jako alternatywy na rynku edukacyjnym, konstytucyjny zapis zapewnijący autonomię szkół wyższych, ewoluowanie ścieżki kariery naukowej.

Niewątpliwie przełomowym momentem dla polskiego szkolnictwa wyższego było uzyskanie statusu sygnatariusza Deklaracji Bolońskiej w dniu 19 czerwca 1999 r. Podpisanie przez 29 ministrów szkolnictwa wyższego dokumentu zawierającego założenia i zadania mające na celu zbliżenie systemów szkolnictwa wyższego państw sygnatariuszy dało początek procesowi bolońskiemu. Główną ideą było stworzenie do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Mimo zrealizowania większości zadań nałożonych na państwa w ramach procesu bolońskiego, w dalszym toku prowadzone są prace mające na celu ugruntowanie i pogłębianie dotychczasowych wyników tych działań. Uznawalność dyplomów za granicą, wprowadzenie suplementów do dyplomów, szeroko pojęta mobilność studentów oraz kadry akademickiej, wymiana doświadczeń pomiędzy ośrodkami akademickimi na szeroką skalę, wspólne badania naukowe, zróżnicowanie stopni kształcenia, to jedne z wielu efektów realizowanego procesu bolońskiego. Prowadzone na szeroką skalę prace w zakresie wdrażania procesu bolońskiego w obszarze polskiego szkolnictwa wyższego nie przyniosły pożądanych efektów m.in. w postaci postrzegania polskich ośrodków naukowych na świecie, poprawy jakości kształcenia, bądź też widocznych rezultatów w zakresie zmiany sposobów zarządzania polskimi uczelniami. Od ok. pięciu lat prowadzone są prace nad przygotowaniem i wdrożeniem reformy szkolnictwa wyższego. Efektem tych prac było uchwalenie w marcu 2010 r. pakietu ustaw reformujących system nauki. Reforma systemu nauki jest jednak ściśle związana ze sferą instytucjonalną szkolnictwa wyższego, dlatego niezbędne okazało się znowelizowanie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym² (dalej p.s.w.).

W dniu 17 września 2010 r. Prezes Rady Ministrów złożył na ręce Marszałka Sejmu projekt zmiany ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuk oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3391). Dla tego rodzaju dokumentów w procesie legislacyjnym wymagane jest także przedłożenie uzasadnienia projektu ustawy. W liczącym ok. 30 stron tekście uzasadnienia, „mającym raczej charakter dokumentu politycznego”³, wskazano na słabości systemu szkolnictwa wyższego, do których zaliczono: brak mechanizmów projakościowych w systemie finansowania, niski stopień umiędzynarodowienia studiów, niewłaściwą strukturę kierunków kształcenia, skomplikowaną ścieżkę kariery naukowej, system zarzą-

² Dz.U. z 2012, poz. 572 – tekst jednolity.

³ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 11.

dzania uczelniami oraz słabe powiązanie uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Zniwelowanie tych niekorzystnych dla polskiego szkolnictwa wyższego zjawisk miałyby, zdaniem projektodawcy, nastąpić na podstawie trzech filarów: efektywnego modelu zarządzania szkolnictwem wyższym, dynamicznego modelu kariery naukowej oraz skutecznego modelu kształcenia⁴. W tym obszarze, wraz z uchwaleniem tej ustawy w dniu 18 marca 2011 r.⁵, z mocą obowiązującą od 1 października 2011 r., dalej ustawa zmieniająca, w znacznej mierze uległy zmianie kompetencje poszczególnych organów monokratycznych oraz organów kolegialnych uczelni, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, na które zostało nałożone przez ustawodawcę wiele nowych zadań.

Jednym z tych organów jest senat uczelni, któremu dotychczas przypisywano szereg istotnych kompetencji związanych z funkcjonowaniem uczelni. Dalsze rozważania będą zatem dotyczyły problematyki zmian w zakresie kompetencji senatu w związku z szeroko rozumianą reformą szkolnictwa wyższego, jakie wprowadzone zostały ustawą zmieniającą. Zważywszy na wagę problemu i rozległość, podjęte rozważania będą dotyczyły uczelni publicznych.

Senat jako organ uczelni publicznej

Dualizm funkcji, jakie pełnią organy uczelni, przejawia się w tym, iż z jednej strony mogą pełnić funkcję organów administracji publicznej⁶, z drugiej strony występują jako organy osób prawnych⁷, którym przypisane są na podstawie aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, jak i aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, ściśle określone, wyspecjalizowane funkcje⁸. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, jako podstawowy akt prawny regulujący organizację

⁴ Druk sejmowy nr 3391.

⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuk oraz o zmianie niektórych innych ustaw została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego w dniu 5 kwietnia 2011 r. Tekst ustawy został opublikowany w Dzienniku Ustaw w dniu 21 kwietnia 2011 r. – Dz.U. nr 84, poz. 455.

⁶ Bliżej: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002. Autor wskazuje, że inne podmioty, niż jednostki samorządu terytorialnego oraz państwo (administracja rządowa), mają także swoje organy, które „działają w imieniu i na rachunek tych podmiotów”.

⁷ Bliżej: E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009. Artykuł 38 k.c. stanowi, iż osoba prawna działa poprzez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Autorzy wskazują, iż ustawodawca przyjął klasyczną teorię organów osób prawnych, zgodnie z którą organ stanowi integralny składnik osobowości prawnej. Pozycja organu wyznaczona jest przez strukturę organizacyjną osoby prawnej.

⁸ T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, s. 157.

i funkcjonowanie szkolnictwa wyższego⁹ w art. 60 ust. 1 stanowi, iż organami kolegialnymi uczelni publicznej są senat i rady podstawowych jednostek organizacyjnych, z tym zastrzeżeniem, wynikającym z ust. 2, iż statut uczelni publicznej może przewidywać, zamiast lub obok senatu, inny organ kolegialny. W dotychczasowym stanie prawnym, tj. do 30 września 2011 r., ust. 2 tego przepisu stanowił o możliwości umieszczenia w statucie publicznej uczelni zawodowej, czyli zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 23) p.s.w., uczelni prowadzącej studia pierwszego lub drugiego stopnia albo jednolite studia magisterskie, niemającej uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora, zapisu o funkcjonowaniu alternatywnego dla senatu organu kolegialnego. Konsekwencją takiego stanu prawnego jest okoliczność, iż wiele publicznych uczelni zawodowych, *de facto* państwowych wyższych szkół zawodowych, ma status wiarygodnego, równego i aktywnego partnera w życiu społeczno-gospodarczym w danym regionie, w danej miejscowości. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy należy w szczególności wskazać fakt, iż w państwowych wyższych szkołach zawodowych społeczność akademicka jest mniej liczna niż w publicznych uczelniach akademickich, tym samym więzi tam powstałe są znacznie silniejsze, a środowisko co do zasady w większym stopniu zintegrowane. Niejednokrotnie szkoły te stanowią jedyny ośrodek akademicki w danej miejscowości, a nawet i regionie, toteż w przestrzeni społeczno-gospodarczej są jedynym przedstawicielem pionu szkolnictwa wyższego zrzeszającą wyspecjalizowaną, mającą bogatą wiedzę i doświadczenie kadrę naukową, co przesądza o ich wysokiej pozycji jako partnerów w życiu społecznym i gospodarczym danego regionu.

Z kolei przedstawiciele społeczności lokalnej, reprezentujący lokalne środowisko przedsiębiorców, władze samorządowe, przedstawiciele innych instytucji, aktywnie uczestniczą w życiu tych społeczności akademickich poprzez współorganizację konferencji naukowych, warsztatów tematycznych, współtworzenie przestrzeni kulturalnej, wspomaganie budowy programów kształcenia z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu art. 61 ust. 2 p.s.w., we wszystkich uczelniach publicznych nie tylko zamiast, ale i wołą ustawodawcy – obok senatu, może funkcjonować inny organ kolegialny. Intencja ustawodawcy jest nader czytelna – celem jest maksymalne zbliżenie, czy nawet zintegrowanie otoczenia społeczno-gospodarczego z uczelniami¹⁰. Niewątpliwie skutki znowelizowanego przepisu będą o wiele dalej idące, bowiem jednym z elementów wprowadzanej reformy szkolnictwa wyższego jest zmiana w zakresie sposobu finansowania uczelni, w przeważającej mierze publicznych, polegająca na odejściu od finansowania procesualnego na rzecz finansowania tzw. wynikowego,

⁹ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 491.

¹⁰ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie...*, *op. cit.*, s. 157.

projakościowego, zależnego od efektów prowadzonych badań, kształcenia i właśnie współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym¹¹.

Kadencja organów kolejalnych uczelni publicznej trwa, zgodnie z art. 77 ust. 1 p.s.w., nadal cztery lata. Rozpoczyna się ona 1 września roku wyborów, zaś dobiega końca 31 sierpnia roku, w którym kadencja upływa. Interesującym, ponieważ dotychczas nieznanym odzwierciedleniem w funkcjonowaniu uczelni publicznych, jest wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie w art. 77 ust. 2a p.s.w. Wprowadzona została zasada zasiadania w senacie lub konwencie nie dłużej, niż przez dwie następujące po sobie kadencje w pełnym wymiarze. Jako szczególną okoliczność, w zd. 2 art. 77 ust. 2a p.s.w. ustawodawca wskazał pełnienie funkcji organu jednoosobowego uczelni. Wprowadzenie nowego spojrzenia na problemy społeczności akademickiej, brak rutyny, większa wymiana doświadczeń, zmobilizowanie członków senatu do większej aktywności w pracach senatu, to jedno z najważniejszych celów, jakie ustawodawca zamierza osiągnąć poprzez wprowadzenie ust. 2a do art. 77 p.s.w. Ograniczenia te, jeśli weźmie się pod uwagę charakter kształcenia i specyfikę uczelni artystycznych, wolą ustawodawcy – art. 77 ust. 2b p.s.w., nie dotyczą uczelni publicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Nie uległy natomiast modyfikacji przepisy p.s.w. dotyczące składu senatu uczelni publicznej. Brzmienie tego przepisu jest przejawem zmiany systemowej dokonanej ustawą zmieniającą, mającą na celu zapewnienie studentom jak najwyższej jakości kształcenia. Zgodnie z art. 61 ust. 1 p.s.w., skład senatu uczelni określa statut, podobnie jak tryb wyboru i procentowy udział w składzie senatu przedstawicieli nauczycieli akademickich, doktorantów, studentów oraz pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Zastrzeżenie dotyczące składu senatu, określone w ust. 3 i 4, niezmienione od momentu wejścia w życie p.s.w. w 2005 r., także pozostało aktualne. Zatem udział przedstawicieli studentów i doktorantów w senacie uczelni nie może być mniejszy niż 20%, zaś liczbę przedstawicieli studentów i doktorantów ustala się proporcjonalnie do liczebności obu tych grup w uczelni, z tym że studenci i doktoranci są reprezentowani co najmniej przez jednego przedstawiciela każdej z tych grup. Kadra akademicka w osobach nauczycieli akademickich mających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego, stanowi nadal, zgodnie z ust. 4, więcej niż połowę statutowego składu senatu, nie więcej jednak, niż trzy piąte. W posiedzeniach senatu uczelni publicznej uczestniczą, z głosem doradczym: kanclerz, kwestor, dyrektor biblioteki głównej oraz przedstawiciele związków zawodowych działających w tej uczelni, po jednym z każdego związku, o czym stanowi ust. 7.

¹¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy, druk nr 3391, s. 4.

Ustawodawca zdecydował o dalszym funkcjonowaniu fakultatywnego zakazu, wynikającego ze statutu uczelni publicznej, a dotyczącego niepołączalności funkcji członka senatu z funkcją organu jednoosobowego innej uczelni, ze statusem założyciela innej uczelni niepublicznej, będącego osobą fizyczną albo ze statusem członka organu osoby prawnej będącej założycielem innej uczelni niepublicznej, co wynika z art. 79 ust. 2 p.s.w. Fakultatywna zasada *incompatibilitas* ma swoje źródło w szczególności w zapobieganiu działaniu na szkodę uczelni oraz powstawaniu konfliktu interesów. Zasada, iż przewodniczy senatowi rektor, co wynika z treści art. 61 ust. 6 p.s.w., nie uległa zmianie, jednak możliwość wyłaniania rektora w jednej z dwóch alternatywnych form – w drodze wyboru, jak dotychczas, bądź też w drodze konkursu, co stanowi *novum*, jest realizacją jednej z głównych idei reformy. Tryb zwoływania i przeprowadzania posiedzeń senatu określa statut uczelni oraz z reguły akt o charakterze wewnętrznym – regulamin posiedzeń senatu. Mając na względzie aktualny stan prawny, wyróżnić należy następujące kompetencje senatu uczelni publicznej: stanowiącą, kontrolną i opiniującą¹². Rozważania te, dotyczące struktury senatu uczelni publicznej, niech stanowią wstęp do analizy dokonanych nowelizacją przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym zmian w zakresie kompetencji senatu uczelni publicznej oraz przyznania zupełnie nowych kompetencji.

Kompetencje stanowiące senatu uczelni publicznej oraz kompetencje związane z funkcjonowaniem uczelni publicznej

Kompetencje stanowiące senatu uczelni publicznej należy uznać za najważniejsze dla tego organu¹³. Stwierdzenie to wynika nie tylko z praktyki akademickiej, ale także wprost z p.s.w., bowiem art. 65 ust. 1 stanowi, że uchwały senatu uczelni publicznej podjęte w zakresie kompetencji stanowiących są wiążące dla innych organów uczelni publicznej, jej pracowników, doktorantów i studentów, zatem dla całej uczelnianej społeczności. Jednym z podstawowych uprawnień senatu uczelni publicznej, jest zgodnie z art. 56 p.s.w. uchwalanie statutu, a także dokonywanie w nim zmian, co wynika z treści art. 59 p.s.w. *Z* ust. 1 pierwszego z powołanych w tym zakresie przepisów wynika, iż statut uczelni publicznej uchwała jej senat większością co najmniej dwóch trzecich głosów swojego składu, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w uczelni. Przepisy ustawy zmieniającej diametralnie zmieniły brzmienie ust. 2 art. 56 p.s.w., skutkiem czego okazała

¹² T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa...*, *op. cit.*, s. 162.

¹³ *Ibidem*, s. 163.

się zmiana dotychczas przeprowadzanego postępowania w zakresie uchwalania w poprzednim stanie prawnym i zatwierdzania statutu uczelni publicznej. Od 1 października 2011 r. statut uczelni publicznej wchodzi w życie z dniem określonym w uchwale senatu. Zmiana ta jest niezwykle istotna, bowiem ustawodawca zdecydował o rezygnacji z dotychczasowej procedury uchwalania statutu, a w przypadku uczelni publicznych niemających co najmniej czterech uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora (w przypadku uczelni artystycznych co najmniej dwóch uprawnień), zatwierdzania statutu przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Wszystkim senatom uczelni publicznych została zatem przyznana kompetencja w zakresie procedury uchwalania statutu, a także zmian w nim, bez jakichkolwiek różnic. Oczywiście, w ramach nadzoru minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego ma uprawnienia do ingerencji w tym zakresie, o czym stanowi rozdział 3 działu I p.s.w. W doktrynie wskazuje się, iż statut uczelni jest aktem zakładowym. Biorąc jednak pod uwagę rangę tego aktu, mówi się o władztwie zakładowym „obejmującym upoważnienie do stanowienia norm ogólnych i norm indywidualnych, przy czym statut jest aktem prawnym tworzącym normy ogólne”¹⁴. Statut uczelni jest także tym aktem normatywnym, w którym niejednokrotnie w wyniku delegacji ustawowej, doprecyzowana jest materia aktu prawa powszechnie obowiązującego.

W art. 57 p.s.w. *per analogiam* została uregulowana sytuacja publicznych uczelni teologicznych oraz uczelni publicznych, w których funkcjonują teologiczne podstawowe jednostki organizacyjne. Zastrzeżenie o uchwalaniu statutu w porozumieniu z właściwymi władzami Kościołów i związków wyznaniowych, pozostało bez zmian w odniesieniu do stanu prawnego sprzed 1 października 2011 r. Swoistym *novum* jest przepis art. 8 ust. 3 p.s.w., stanowiący, iż senat określa w drodze uchwały liczbę studentów studiów stacjonarnych w uczelni publicznej, finansowanych z budżetu państwa na poszczególnych kierunkach studiów, kierując się zasadą odpowiedzialności za jakość kształcenia oraz możliwościami zapewnienia finansowania ich ze środków publicznych. Przyznanie tej kompetencji senatowi uczelni jest niechybnym znakiem dla podkreślenia konstytucyjnych regulacji dotyczących autonomii uczelni. W kolejnym ustępie art. 8 ustawodawca zawarł pewne ograniczenie w postaci decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, jeśli przewidywany wzrost liczby studentów miałby przekroczyć 2% ogólnej liczby takich studentów w poprzednim roku. Nie zmienia to jednak faktu, iż jest to z pewnością przełom w funkcjonowaniu uczelni publicznych w Polsce.

Jedno z podstawowych założeń kreowanych przez twórców reformy szkolnictwa wyższego brzmiało, iż uczelnie, pod warunkami określonymi w przepisach

¹⁴ J. Korczak, *Statut szkoły wyższej w świetle nowych uregulowań prawnych*, [w:] A. Szadok-Brautn (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 56.

prawa, będą mogły swobodnie tworzyć nowe, zupełnie innowacyjne, dostosowane do potrzeb rynku pracy, kierunki studiów. Efekty tej idei określone są w szczególności w znowelizowanym art. 11 p.s.w. Analiza treści prowadzi do zasadniczego wniosku, daleko odbiegającego od głoszonych wcześniej założeń reformy – rola organów administracji w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych uczelni uległa znacznemu wzmocnieniu¹⁵. Z ust. 1 art. 11 p.s.w. wynika, iż do kompetencji senatu uczelni należy określenie, jakie kierunki studiów, na którym z poziomów kształcenia, w jakim obszarze kształcenia oraz dziedzinach odpowiadających uprawnieniom do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego, mogą być prowadzone przez podstawowe jednostki organizacyjne uczelni, które mają uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego. Senat, w drodze uchwały, określi także efekty kształcenia, czyli zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych uzyskanych w procesie kształcenia przez osobę uczącą się, do których dostosowane są plany studiów i programy kształcenia. Efekty kształcenia określa senat uczelni odpowiednio do poziomu i profilu kształcenia.

Zupełnie nowa kompetencja senatu została ustanowiona w art. 62 ust. 3 p.s.w., polegająca na tym, że senat uczelni zatwierdza sprawozdanie finansowe uczelni zgodnie z przepisami o rachunkowości. W dotychczasowym brzmieniu art. 62 określone były przez ustawodawcę kompetencje senatu, ze szczególnym wyodrębnieniem w ust. 2 kompetencji senatu uczelni publicznej. Z lakonicznego wręcz brzmienia przepisu art. 62 ust. 1 wynika, że kompetencje senatu uczelni co do zasady określone są w statucie uczelni, z wyłączeniem spraw, które regulują przepisy p.s.w. Wobec obowiązywania przepisu art. 56 ust. 2 p.s.w., dotyczącego wejścia w życie statutu uczelni w dniu wskazanym w uchwale senatu w sprawie jego uchwalenia, zachodzi obawa, iż uprawnienia przyznane senatowi w statucie uchwalanym według nowych zasad mogą być daleko idące. Tryb nadzoru stosowany przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego będzie tym swoistym antidotum na ewentualne naruszenia zbyt szeroko pojmowanej przez członków senatu autonomii uczelni. Zmiana przepisu art. 66 p.s.w. polegała m.in. na dodaniu ust. 1a, który w znacznej mierze wzmocnił pozycję rektora uczelni. Z treści tego nowego przepisu należy wnioskować, że rektor opracowuje i realizuje strategię rozwoju uczelni, uchwalaną przez organ kolegialny uczelni wskazany w statucie, którym w większości uczelni jest senat. Uchwała tego organu może określić środki na wdrażanie tej strategii, w tym pochodzące z funduszu rozwoju uczelni. Wprowadzenie tego przepisu jest kolejnym z rezultatów propagowanej przez projektodawcę ustawy zmieniającej wizji reformy szkolnictwa wyższego, przejawiającej się wprowadzeniem daleko idących zmian w systemie zarządzania uczelniami, w szczególności uczelniami publicznymi. Przepis ten nawiązuje do

¹⁵ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie...*, *op. cit.*, s. 52.

znanego z nauki prawa administracyjnego podziału organów na stanowiące i wykonawcze. Jednak w przypadku aktualnego stanu prawnego w zakresie szkolnictwa wyższego trudno jednoznacznie określić, które z organów można sklasyfikować według wymienionego podziału, bowiem ich kompetencje w ciągu ostatnich lat ewoluowały, a ustawa zmieniająca jednoznacznie potwierdziła, iż wizja funkcjonowania organów uczelni zależna jest często nie tylko od argumentów merytorycznych, ale i innych czynników – ekonomicznych, społecznych itd.

Jedną z ważniejszych kompetencji senatu w uprzednio obowiązującym stanie prawnym było ustalanie wytycznych, zgodnie z którymi rady podstawowych jednostek organizacyjnych uchwały plany studiów i programy nauczania. W związku z reformą szkolnictwa wyższego, także w zakresie jakości kształcenia i wprowadzaniem Krajowych Ram Kwalifikacji, senat uczelni publicznej ustali, zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 pkt 2, wytyczne, a rady podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni uchwalą plany studiów i programy kształcenia.

W związku z wejściem w życie przepisu umożliwiającego przeprowadzenie wyboru rektora, prorektora w sposób alternatywny do stosowanego do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, w art. 78 ust. 1 *in fine* ustawodawca przewidział możliwość odwołania rektora, prorektora wyłonionego w drodze konkursu. Dokonać tego może senat uczelni publicznej kwalifikowaną większością dwóch trzecich statutowego składu senatu. Zatem wyłącznie senat, nie zaś inny, funkcjonujący obok senatu w uczelni organ kolegialny. Jest to oczywiście jeden ze sposobów odwołania rektora, prorektora, bowiem w ramach realizowanego nadzoru może też uczynić to minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na warunkach określonych w p.s.w. Członkom senatu przysługuje uprawnienie wynikające z art. 78 ust. 2 p.s.w., polegające na możliwości zgłoszenia przez co najmniej połowę statutowego składu senatu uczelni wniosku o odwołanie rektora. Przewodniczącemu senatu uczelni publicznej, rektorowi, przysługuje uprawnienie wynikające z art. 78 ust. 2 zd. 2, które przejawia się tym, iż może zgłosić wniosek o odwołanie prorektora. Forma tego wniosku może być dowolna – ustna lub pisemna, bowiem ustawodawca nie wskazał na obligatoryjność którejś z tych form. Wniosek o odwołanie prorektora właściwego do spraw studenckich może być zgłoszony również przez co najmniej trzy czwarte przedstawicieli studentów i doktorantów wchodzących w skład senatu. Dla tego wniosku ustawodawca przewidział formę pisemną. Choć przepis ten został znowelizowany, to zmiany w nim dokonane mają charakter kosmetyczny – dodano obok słowa „senat” słowo „uczelni”, zaś w odniesieniu do możliwości odwołania prorektora do spraw studenckich, zostało określone minimalne *quorum* przez dodanie zaimka „co najmniej”.

„Komerjalizacja” to rzeczownik na różne sposoby odmieniany w kontekście reformy szkolnictwa wyższego w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, ale i w oficjalnych wystąpieniach władz w związku z wprowadzaną reformą. Poję-

cie to znalazło także swoje miejsce w ustawie zmieniającej. W dodanym art. 86a p.s.w. w ust. 1 ustawodawca stanowi o możliwości utworzenia w celu komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, zwanej dalej „spółką celową”. Spółkę celową tworzy rektor za zgodą senatu uczelni lub innego organu kolegialnego uczelni. Instytucja ta niewątpliwie powinna ugruntować się w przestrzeni akademickiej. Spółki spin-off doskonale wpisują się w krajobraz przemian w relacjach nauka – przedsiębiorczość. Bardzo dobrze prosperujące, choć niezupełnie pozbawione problemów, wyrosły na gruncie polskiej nauki, a przedsiębiorczość akademicka jest jedną z najprężniej rozwijających się.

Kolejną nową kompetencją przypisaną wyłącznie senatowi jest uchwalenie – na podstawie art. 86c p.s.w. – regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej, a także zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W regulaminie tym określone zostaną prawa i obowiązki uczelni, pracowników oraz studentów i doktorantów w zakresie ochrony i korzystania z praw autorskich i praw pokrewnych oraz praw własności przemysłowej; zasady wynagradzania twórców; zasady i procedury komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych; zasady korzystania z majątku uczelni wykorzystywanego do komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług naukowo-badawczych.

Kompetencja senatu wynikająca z treści art. 90 ust. 4 p.s.w., który wszedł w życie dnia 1 stycznia 2012 r., polega na zajęciu stanowiska – wyrażeniu zgody lub *per analogiam*, jej braku, w sprawie rozporządzenia przez uczelnię publiczną składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, w zakresie określonym w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, do czego wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. O zgodę występuje się, gdy wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 250 000 euro, obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę.

Wart przypomnienia jest wprowadzony w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepis art. 99 ust. 3 p.s.w. Wobec coraz częściej prowadzonej przez kandydata na studia prostej arytmetyki związanej z ponoszeniem kosztów, nie tylko za pobierane usługi edukacyjne, transparentne określenie przez senat uczelni zasad pobierania opłat jest niezwykle istotne. Zasady ustalone przez senat wiążą rektora przy zawieraniu umów ze studentem. Senat określa tryb i warunki zwalniania – w całości lub w części – z tych opłat studentów lub doktorantów, w szczególności osiągających wybitne wyniki w nauce, a także tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej.

Założenia reformy szkolnictwa wyższego w zakresie systemu finansowania uczelni publicznych oraz nadzoru nad dysponowaniem przez nie środkami otrzymanymi z budżetu państwa znalazły swoje odbicie w treści przepisu art. 100a p.s.w., który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Upadłość uczelni publicznej nie może być ogłoszona. Skrajnie trudna sytuacja finansowa uczelni publicznej może być zniwelowana poprzez wprowadzenie i rzetelną realizację planu naprawczego. Zgodnie z ust. 4 senat uczelni publicznej uchwała program naprawczy i przedkłada go ministrowi nadzorującemu uczelnię.

Rollą senatu uczelni publicznej jest także dokonywanie okresowej oceny wykonania planu naprawczego i składania w tym zakresie sprawozdań ministrowi wraz ze sprawozdaniem z wykonania planu rzeczowo-finansowego. Konsekwencje negatywnej oceny senatu w przedmiocie realizacji planu naprawczego, wskazującej na prawdopodobieństwo nieosiągnięcia celów założonych w planie naprawczym, są bardzo istotne – minister nadzorujący tę uczelnię powołuje, na okres maksymalnie trzech lat, osobę pełniącą obowiązki rektora, powierzając jej zadania dotyczące opracowania i wdrożenia programu naprawczego. Jednocześnie zawieszona zostaje działalność organów kolegialnych uczelni publicznej w zakresie decydowania o gospodarce finansowej, w szczególności w zakresie kompetencji określonych w art. 90 ust. 4 p.s.w. Osoba powołania do pełnienia obowiązków rektora staje się przewodniczącym senatu uczelni publicznej. Zawieszenie w pełnieniu funkcji rektora oraz zawieszenie działalności organu kolegialnego nie skutkuje, zgodnie z ust. 7, wstrzymaniem biegu terminów poszczególnych kadencji.

Przepis art. 167 ust. 1a p.s.w., stanowiący o kompetencji senatu w zakresie zatwierdzania wzoru dyplomu, jest normą rewolucyjną. Dotychczas absolwenci studiów wyższych otrzymywali dyplomy według wzoru określonego przez właściwego ministra w drodze rozporządzenia, a wszystkie dyplomy miały charakter państwowy¹⁶. Dyplom od tej pory będzie miał charakter indywidualny dla każdej uczelni. Termin 31 maja każdego roku był terminem trudnym do ustalenia przez senat uczelni warunków i trybu rekrutacji dla poszczególnych kierunków studiów na rok akademicki następujący po roku uchwalenia przez senat zasad i takim pozostanie nadal na mocy zmienionej treści przepisu art. 169 ust. 2 p.s.w. Zasady określone przez senat dotyczyć mają także rekrutacji na studia prowadzonej w formie elektronicznej. *Novum* jest dodanie zd. 2 w tym przepisie:

W przypadku uruchomienia nowego kierunku studiów lub nowo utworzonej uczelni senat podejmuje uchwałę i przesyła ją ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i ministrowi nadzorującemu uczelnię, podając ją niezwłocznie do publicznej wiadomości.

¹⁶ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie...*, s. 323.

Intencją wprowadzenia takiego rozwiązania były z pewnością niejednokrotnie mające miejsce przypadki uzyskania przez uczelnie, które nie mogły dokonać tego w ramach własnych kompetencji, zgody ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego na prowadzenie określonego kierunku studiów, np. w trakcie trwającego roku akademickiego, kiedy termin 31 maja roku poprzedzającego dany rok akademicki już upłynął, a uruchomienie danego kierunku w terminie przypisanym według uprzednio obowiązującej zasady, mogłoby wyrzucić wiele negatywnych konsekwencji – finansowych, związanych z utratą prestiżu uczelni, zainteresowania kandydatów na studia itd. Senat, zgodnie z art. 169 ust. 8 i 9 p.s.w., określi także szczegółowe warunki przyjmowania na studia laureatów oraz finalistów stopnia centralnego, ale także konkursów organizowanych przez uczelnię. Warunki i tryb rekrutacji na bezpłatne studia doktoranckie określa, zgodnie z nowym art. 196 ust. 2 p.s.w., senat uczelni. Podawana jest ta informacja do wiadomości publicznej do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego, którego dotyczy.

Kompetencje kontrolne senatu uczelni publicznej

Kompetencje kontrolne senatu uczelni publicznej w świetle przepisów ustawy zmieniającej nie uległy zmianom w znaczącym stopniu. Istotna jest okoliczność, iż senat jako organ kolegialny pełni także rolę organu drugiej instancji. Tym samym sprawuje funkcję kontrolną. W tym zakresie nowelizacji podlegał przepis ust. 5 art. 68 p.s.w. Zmiana ma charakter redakcyjny, bowiem polega na dodaniu po słowie „senat” słowa „uczelni”, przez co brzmienie przepisu nie straciło sensu:

Senat uczelni uchyla uchwałę rady podstawowej jednostki organizacyjnej sprzeczną z ustawą, statutem, uchwałą senatu lub najwyższego organu kolegialnego uczelni niepublicznej, regulaminami i innymi przepisami wewnętrznymi uczelni lub naruszającą ważny interes uczelni.

Kompetencja nadzorcza w tym przepisie jest nader istotna. Pojęcie „kontroli” i „nadzoru” często stosowane jest zamiennie, jednak pojęcia te nie są bynajmniej synonimiczne. Kontrola jest działaniem polegającym na badaniu stanu rzeczy, zestawianiu faktów z tym, co powinno mieć miejsce¹⁷. Nadzór jest natomiast pojęciem szerszym, obejmuje kontrolę i wiąże się z możliwością zastosowania środków nadzorczych. Każde postępowanie nadzorcze poprzedzone jest postępowaniem kontrolnym¹⁸. Kwestie związane z gospodarką finansową uczelni publicznej zostały uregulowane także w zmienionym wraz z początkiem 2012 r., brzmieniem art. 100 ust. 2 p.s.w. Przepis ten stanowi, iż w uczelni publicznej prowadzona jest

¹⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 392.

¹⁸ *Ibidem*, s. 393.

samodzielna gospodarka finansowa na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zatwierdzanego przez senat uczelni, zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz o rachunkowości. Wnioskować zatem należy, iż jest to niezwykle istotna kompetencja senatu uczelni publicznej.

Ustawodawca, podejmując się nowelizacji tak istotnego dla funkcjonowania uczelni publicznej przepisu, popełnił nieścisłość polegającą na pominięciu innego organu kolegialnego, który na mocy przepisu art. 60 ust. 2 i 3 p.s.w. może funkcjonować w uczelni publicznej zamiast lub obok senatu¹⁹. W polskim środowisku akademickim we wszystkich uczelniach publicznych jednak funkcjonują senaty jako najwyższe organy kolegialne. Uprawnienie kontrolne senatu, o którym stanowi art. 202 ust. 4 p.s.w., polegające na stwierdzeniu przez senat uczelni zgodności regulaminu samorządu studenckiego z ustawą i statutem uczelni, co jest warunkiem *sine qua non* jego wejścia w życie, nie zostało zmienione ustawą zmieniającą. Jednak wejście w życie zupełnie zmienionego przepisu art. 208 p.s.w., stanowiącego w ust. 1a o obowiązku opracowania i promowania przez uczelniane samorządy doktorantów kodeksu etyki doktoranta, wiąże się z odpowiednim stosowaniem przepisów dotyczących samorządu studenckiego, w tym także przepisu art. 202 ust. 4 p.s.w. Jest to w rzeczywistości nie tylko nowa instytucja, ale i wynikająca z treści przepisów jej dotyczących, kolejna kompetencja senatu uczelni publicznej o charakterze kontrolnym.

Kompetencje opiniujące senatu uczelni publicznej

Zarówno w aktualnym stanie prawnym, jak i obowiązującym do 30 września 2011 r., senatowi uczelni publicznej ustawodawca przyznał wiele kompetencji o charakterze opiniującym. W tej części podjęta zostanie analiza tych przepisów p.s.w., które w omawianym zakresie uległy zmianie, bądź które dotąd nie były ustanowione w p.s.w. W rozdziale 2 działu I p.s.w., zatytułowanym „Tworzenie i likwidacja uczelni”, w odniesieniu do kompetencji senatu uczelni publicznej, zmiany brzmienia przepisu art. 18 ust. 3 i 6 p.s.w. mają charakter redakcyjny. W art. 18 ust. 3 p.s.w. dokonano zmiany szyku zdania, co nie miało wpływu na merytoryczny odbiór treści tego przepisu. Jego dzisiejsze brzmienie: „Likwidacja uczelni publicznej, jej połączenie z inną uczelnią publiczną oraz zmiana jej nazwy następują po zasięgnięciu opinii senatu lub senatów uczelni, których te akty dotyczą” – pozostało bez zmian dla kompetencji senatu uczelni publicznej, który nadal wydaje opinie w rzeczonych kwestii. Zgodnie z treścią ust. 6 art. 18 p.s.w., do włączenia uczelni publicznej do innej uczelni publicznej stosuje się odpowiednio

¹⁹ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie...*, *op. cit.*, s. 236.

przepisy ust. 1 i 3, z tym że włączenie publicznej uczelni zawodowej do publicznej uczelni akademickiej następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek rektorów uczelni po zaopiniowaniu przez ich senaty. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że ustawodawca rozróżnia procedurę połączenia uczelni oraz włączenia uczelni.

Wnioskować należy, iż połączenie uczelni będzie odbywało się na równych prawach stron, nazwa uczelni zostanie określona w ustawie lub rozporządzeniu ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, bez konieczności zasięgnięcia opinii senatów uczelni łączących się w tej sprawie²⁰. Natomiast w sytuacji określonej w ust. 6, nazwą uczelni będzie nazwa uczelni włączającej, wymagana jest także opinia senatów obu uczelni²¹. Kompetencja senatu określona w poprzednio obowiązującym przepisie art. 84 ust. 1 p.s.w., niewątpliwie miała charakter stanowiący. Wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, kompetencja senatu przybrała charakter opiniujący. Kwestia dotyczy, w aktualnym stanie prawnym, wydawania opinii przez senat uczelni w sprawie tworzenia, przekształcania i likwidowania podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, w tym jednostek zamiejscowych, co stanowi prerogatywę rektora. Analogiczna sytuacja – zmiana charakteru kompetencji senatu uczelni publicznej wynika z treści przepisu art. 125 p.s.w.:

[...] stosunek pracy z mianowanym nauczycielem akademickim może być związany również z innymi ważnymi przyczyn, po uzyskaniu opinii organu kolegialnego wskazanego w statucie uczelni.

W uczelniach publicznych zatem organem tym może być właśnie senat, któremu przyznana byłaby kolejna kompetencja opiniująca.

Podsumowanie

Analiza uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej, kilkakrotnie w tekście przywoływanego, wydaje się pasjonującym manifestem politycznym. Wiele obietnic, niekiedy w małym stopniu znajdujących odzwierciedlenie w przepisach, mnogość zupełnie nowych rozwiązań instytucjonalnych i systemowych – wszystko to czyni się po to, by regulacje prawne jak najszybciej znalazły swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości, lepszej z założenia, rzeczywistości akademickiej. Każda reforma wzbudza wiele emocji, kontrowersji, obaw wśród zainteresowanego środowiska, ale także wśród społeczeństwa. Z upływem czasu, kiedy już nowe rozwiązania zupełnie trwale się zakorzenia, niewielu będzie pamiętać, jaki był cel, argumenty *pro*

²⁰ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie...*, *op. cit.*, s. 78.

²¹ *Ibidem*.

i *contra* środowisk zainteresowanych. Skutki każdej reformy, beneficjentem której jest społeczeństwo, ocenione mogą zostać dopiero z perspektywy lat.

W przypadku reformy szkolnictwa wyższego był to krok jak najbardziej przewidywalny. Rzeczpospolita Polska, jako sygnatariusz Deklaracji Bolońskiej, powzięła zobowiązanie, iż zostaną zrealizowane założenia wynikające z tego dokumentu. Zmiany polegające na wprowadzeniu mechanizmów pro jakościowych w systemie finansowania, zwiększeniu stopnia umiędzynarodowienia studiów, modyfikacji struktury kierunków kształcenia, stworzeniu przejrzystej i prostszej ścieżki kariery naukowej, wprowadzeniu systemu zarządzania uczelniami, stworzeniu silnych powiązań uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym, były długo oczekiwane przez społeczność akademicką. Modernizacja ustroju uczelni, jako element wprowadzanych zmian w systemie zarządzania uczelnia, to jedna z głównych idei tej reformy. Celem autora było przedstawienie zatem najważniejszych zmian, jakie ustawą zmieniającą zostały wprowadzone w zakresie kompetencji senatu uczelni publicznej. Analizą objęte zostały przepisy w przyjętym podziale kompetencji na stanowiące, kontrolne i opiniujące. Wiele dotychczasowych kompetencji senatu zostało zniesionych przez ustawodawcę, bądź też zmieniło swój charakter. Fundamentalną zmianą okazała się nowelizacja przepisu art. 62. Dyspozycja ust. 1 stanowi o tym, iż kompetencje senatu określone zostaną w statucie uczelni, z wyjątkiem spraw uregulowanych w ustawie. Przy wzmocnieniu pozycji rektora uczelni publicznej, który ma stać się menedżerem dobrze prosperującej osoby prawnej, na forum senatu uczelni, który uchwała statut uczelni, będą podejmowane najważniejsze decyzje w zakresie kompetencji szczegółowych senatu uczelni publicznej.

Marta Czakowska

The competences of a public university senate in the light of the amendment to the Act on Higher Education

Abstract

The reform of higher education in Poland has become one of the major challenges to those who establish law and to the academic community. The long-awaited amendment to the Act on Higher Education, which came into effect on 1 October 2011, introduced many changes in the following areas: management of universities, pursuing scientific careers, improving the quality of education, competences of

the university authorities, including the university senates. These changes apply to both public and private universities. The author describes the main changes in the competences of senate as a public university collegial body.

Keywords: higher education reform, senate of a public university and its competences.

PAWEŁ RAŻNY

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Rola rektora uczelni publicznej w świetle przepisów znowelizowanego Prawa o szkolnictwie wyższym

„Rola osoby zarządzającej każdą uczelnią publiczną jest złożona i wymaga z pewnością umiejętności komunikacji ze środowiskiem akademickim oraz otoczeniem biznesowo-samorządowym, a także wiedzy i umiejętności menedżerskich”¹.

1. Wprowadzenie

W drugiej połowie dwudziestego stulecia w zachodnich pracach poświęconych zmianom zachodzącym w szkolnictwie wyższym, częściowo z powodu braku teoretycznych modeli uniwersytetu, ale też z racji przenoszenia na grunt uczelni reguł właściwych dla organizacji rynkowej, często wykorzystywane były modele organizacyjne sprawdzone w instytucjach nastawionych na zysk. To znoszenie barier między kulturą instytucjonalną uniwersytetu a światem korporacji opierało się na dwóch założeniach. Po pierwsze – przyjmowano, że system szkolnictwa wyższego trzeba traktować jako monolit zbudowany na wspólnych wartościach i normach kultury instytucjonalnej, obejmujących m.in. misję, tradycję i wspólnotę doświadczeń podmiotów go tworzących. Po drugie – akcentowano, że zarządzanie i organizacja uczelni są zbliżone do sposobu zarządzania i organizacji takich instytucji, jak korporacje ekonomiczne, polityczne, społeczne czy religijne. I tak, ta „ekonomiczna” perspektywa badawcza doprowadziła do powstania koncepcji uniwersy-

¹ K. Leja, *Jaka władza rektora uczelni publicznej?*, „E-mentor” 2009, nr 5 (32), s. 10.

tetu przedsiębiorczego², który przeciwstawiany był uniwersytetowi badawczemu określanemu też jako tradycyjny. Zgodnie z jej założeniami, wyznacznikami uniwersytetu przedsiębiorczego jest: zorientowanie na znajomość i zaspokajanie potrzeb klienta, elastyczność struktury pozwalająca efektywnie reagować na zmiany zachodzące na rynku oraz sprawne wykorzystywanie marketingu w warunkach konkurencji rynkowej. Co oczywiste, identyfikacja z klientelą i wymogami rynku doprowadziła do akcentowania konieczności powierzania coraz większej roli w zarządzaniu uczelnią profesjonalnej administracji i – w niektórych przypadkach także – przedstawicielom otoczenia uniwersytetu. O ile więc cel uniwersytetu badawczego polegał na zwiększaniu zasobów nauki dla stymulowania rozwoju społecznego, a prymat władzy należy w nim do kolegiąlnie podejmujących decyzje uczonych, o tyle w uniwersytecie przedsiębiorczym wzrasta znaczenie organów jednoosobowych, administracji i personelu menedżerskiego nawet do tego stopnia, że można mówić o nowym stylu zarządzania, tzw. menedżeryzmie³. Kolejną istotną różnicą między wskazanymi modelami szkół wyższych polega też na tym, iż pierwszy utrzymywany jest ze środków publicznych, a drugi w dominującej części z niepublicznych. Nie trzeba zatem wyjaśniać, dlaczego omawiana tu nowa idea organizacji uczelni tak szybko została upowszechniona wśród polityków dążących do ograniczenia finansowania szkolnictwa wyższego przez budżet państwa⁴.

Zdaniem J. Woźnickiego, pomimo że kanonem akademickim w świecie staje się tzw. uniwersytet przedsiębiorczy, to jednak wciąż właściwsze jest określanie go mianem uniwersytetu, aniżeli przedsiębiorstwa uniwersyteckiego.

Można więc powiedzieć: po pierwsze – jest to ciągle uniwersytet, bo wartości, tradycja i misja tej instytucji się nie przeżyły, po drugie – musi on jednak stać się przedsiębiorczy, ponieważ obecnie i w przyszłości nikt w pełni nie sfinansuje uniwersytetu tylko dlatego, że on istnieje. Taki model uniwersytetu, który, nie abstrahując od uwarunkowań ekonomicznych, nie zmienia go w firmę usługową, stanowi próbę zachowania wartości w świecie interesów⁵.

² W literaturze angielskiej jest on określany mianem *entrepreneurial university*, *enterprise university* lub *makretized university*. Tak m.in.: B.R. Clark, *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, Oksford 1998 i S. Marginson, M. Considine, *The Enterprise University. Power, Governance and Reinvention in Australia*, Cambridge 2000. Podaję za: D. Antonowicz, *Dylematy szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Ius et Lex” 2005, s. 430.

³ Zob. M. Wójcicka, *Uniwersytet. Stabilność i zmiana*, Warszawa 2010, s. 29-35 oraz M. Czerepaniak-Walczak, *Uniwersytet – instytucja naukowo-edukacyjna czy przedsiębiorstwo? Szkoła wyższa w procesie zmiany*, [w:] J. Piekarski, D. Urbaniak-Zajac (red.), *Innowacje w edukacji akademickiej. Szkolnictwo wyższe w procesie zmiany*, Łódź 2010, s. 53-64.

⁴ O mankamentach polityki państwa wobec uczelni wyższych m.in.: J. M. Brzeziński, *Co zagraża uniwersytetowi*, Bydgoszcz 2008, s. 22-28.

⁵ Zob. J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Warszawa 2007, s. 20-21.

Opinia ta koresponduje zresztą ze stanowiskiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju akcentującej, że:

[...] zarządzanie szkolnictwem wyższym w dwudziestym pierwszym wieku wymaga połączenia misji akademickiej ze zdolnością zarządzania, a nie zastępowania jednego elementu drugim⁶.

Z wcześniejszych rozważań wynika, że w konsekwencji procesów rynkowych uczelnie muszą permanentnie wzmacniać swoją pozycję konkurencyjną, a ta bez wątpienia zależy od profesjonalizmu w zarządzaniu ich zasobami. Niestety, eksperci Banku Światowego niezbyt optymistycznie ocenili jakość zarządzania polskimi uczelniami. W raporcie z 2004 r. czytamy, że:

[...] zarządzanie w sektorze szkolnictwa wyższego jest raczej przestarzałe i świadczy, iż brak jest uznania dla wagi ustalania celów, wybierania priorytetów, tworzenia zachęt lub weryfikacji realizacji ustalonych celów. Najwyższe stanowiska na uczelniach (rektorzy, prorektorzy, dziekani) obejmowane są przez osoby z największym dorobkiem naukowym lub obsadzone przez grupy interesów. Nie jest zaś brane pod uwagę doświadczenie organizacyjne ani umiejętności z zakresu zarządzania. Osoby na najwyższe stanowiska wybierane są na stosunkowo krótkie kadencje (i mogą pełnić funkcję najwyżej dwie kadencje), co nie pomaga im w uzyskiwaniu odpowiedniego doświadczenia i umiejętności w zakresie zarządzania. Ustawa o szkolnictwie wyższym określa minimalne wymagania akademickie stawiane kandydatom na takie stanowiska, ale nie określa wymagań związanych z umiejętnością zarządzania. Rektorzy i dziekani są wybierani przez duże liczebnie organy, złożone z przedstawicieli pracowników naukowo-dydaktycznych i administracyjnych oraz studentów. [...] Zainteresowani partnerzy zewnętrzni, tacy jak pracodawcy lub samorządy lokalne, nie są reprezentowani w organach zarządzających uczelnią, z wyjątkiem wyższych szkół zawodowych. Senaty uczelni i rady wydziałów, podejmujące większość decyzji, często nie mają ani doświadczenia, ani odpowiedniego przygotowania do zajmowania się kwestiami zarządzania czy finansowania⁷.

2. Kompetencje rektora publicznej uczelni wyższej

Rektor⁸ to jeden z najlepiej rozpoznawalnych monokratycznych organów uczelni. Jego pozycję streszcza nie tylko stosowna tytulatura, ale też symbolika insygniów

⁶ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Education policy. Analysis, 2003, s. 75, <http://www.oecd.org> [dostęp: 4 maja 2012 r.].

⁷ Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Szkolnictwo wyższe w Polsce, Raport nr 29718, 2004, <http://siteresources.worldbank.org> [dostęp: 4 maja 2012 r.].

⁸ Łaciński wyraz *rector*, etymologicznie poprzedzający polskie słowo o tym samym brzmieniu, acz występujące w nieco innej pisowni, oznacza władcę, rządcę, sternika lub kierownika. W średnio-

podkreślających jego dostojeństwo⁹. Rola rektora nie ogranicza się do realizacji bieżących funkcji zarządczych. Oprócz zarządzania istotę rektorstwa wyraża też pojęcie kierowania czy reprezentowania uczelni. O ile bowiem zarządzanie należy odnosić do zasobów podległej struktury, o tyle kierowanie dotyczy określenia i realizacji priorytetów jej polityki rozwojowej, a reprezentowanie wyraża funkcję przedstawicielską. Realizowanie tych trzech kategorii funkcji najlepiej widoczne jest w odniesieniu do senatu lub innego organu kolegialnego, działającego w uczelni zawodowej lub akademickiej. Obradom tych organów przewodniczy rektor, który ma prawo zawieszania wykonania jego uchwał, naruszających przepisy obowiązującego prawa. Jeżeli w ustawowym terminie senat nie podejmie w stosunku do nich działań konwalidujących, to rektor jest zobligowany do przekazania takich uchwał właściwemu ministrowi w celu stwierdzenia ich nieważności. Rektor ma również prawo zawieszania uchwał, które w jego opinii naruszają ważny interes uczelni. Oznacza to, że ma on prawo zawieszenia każdej uchwały uczelni niezgodnej z jej polityką, jeżeli senatowi nie uda się wypowiedzieć za jej utrzymaniem większością co najmniej trzech czwartych głosów, w obecności co najmniej dwóch trzecich swojego składu. To uprawnienie koresponduje zresztą z obowiązkiem rektora polegającym na opracowaniu i realizacji strategii rozwoju uczelni, przyjmowanej przez senat. Rektor kreuje w jego ramach kierunki polityki podległej mu korporacji.

Kompetencje rektora wyrażone *expressis verbis* w Prawie o szkolnictwie wyższym¹⁰ można podzielić na cztery rodzaje uprawnień – po pierwsze: w stosunku do członków społeczności akademickiej, a więc pracowników, doktorantów i studentów, po wtóre: z zakresu organizacji i zarządzania uczelniami, po trzecie: z zakresu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na jej terenie oraz po czwarte: z obszaru kontroli i nadzoru¹¹. Ponadto o silnej pozycji rektora przesądza treść art. 66 ust.

wieczu była to osoba niezwykle ważna w określonej strukturze, mająca liczne kompetencje, które w istotny sposób przesądzały o jej funkcjonowaniu i kierunkach rozwoju. Współcześnie, mimo że termin ten nie jest pozbawiony konotacji kościelnych, powszechnie jest łączony ze szkolnictwem wyższym. Tak m.in.: *Encyklopedyczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1939, s. 1799; W. Kopaliniński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1967, s. 436 czy *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 637.

⁹ Jak można przeczytać na stronie internetowej jednej z uczelni: Wśród insygniów władzy rektorskiej znajdują się: berło (*sceptrum potestatis*) – oznaka władzy rektora w uniwersytecie i symbol mądrości, łańcuch (*catena dignitatis*) – symbol godności urzędu oraz trwałości i więzi łączących go z uczelniami oraz pierścien (*annulus fidei*) – symbol zaślubin rektora ze społecznością uniwersytetu i wierności jego ideałom. Istota symboliki insygniów rektorskich sprowadza się więc do podkreślenia niezależności i autonomii uczelni oraz władzy rektora, będącego przełożonym uczonych i pozostałych pracowników uczelni, a także zwierzchnikiem i opiekunem społeczności studentów. Por. Insygnia Rektora Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, <http://www.us.edu.pl> [dostęp: 4 maja 2012].

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm., dalej przywoływana skrótem: p.s.w.

¹¹ Zob. T. Brzeziński, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, s. 207-217.

2 p.s.w., z której wynika domniemanie kompetencji na jego rzecz. Zgodnie z tym przepisem, w uczelni publicznej organ ten podejmuje decyzje we wszystkich jej sprawach, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni bądź kanclerza¹².

2.1. Uprawnienia w stosunku do członków społeczności akademickiej

W myśl art. 66 ust. 1 p.s.w. rektor jest przełożonym pracowników, doktorantów i studentów uczelni. W stosunku do pierwszej z wymienionych grup najważniejszą kompetencją rektora jest nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy zarówno z nauczycielami akademickimi (art. 118 ust. 2 p.s.w.), jak i pracownikami mającymi inny status (art. 135 ust. 1 p.s.w.). Ustawa dopuszcza jednak, aby w przypadku uczelni niepublicznych kompetencja ta przysługiwała innemu organowi uczelni wskazanemu w statucie (art. 118 ust. 3 p.s.w.), podobnie zresztą, jak w przypadku uczelni publicznych, ale wyłącznie w przypadku pracowników innych, niż nauczyciele akademicy. Rektor jako pracodawca ma też prawo do ustalania wysokości indywidualnych stawek poszczególnych składników wynagrodzenia wszystkich grup pracowników (art. 151 ust. 1 pkt 1 p.s.w.) oraz przyznawania nagród za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne lub organizacyjne albo za całokształt dorobku nauczycielom akademickim (art. 155 ust. 2 p.s.w.) czy nagród za osiągnięcia w pracy zawodowej pracownikom niebędącym nauczycielami akademickimi (art. 155 ust. 7 p.s.w.). Ponadto udziela on zgody nauczycielom akademickim na: uzyskanie bezpłatnego urlopu dla celów naukowych czy płatnego urlopu dla poratowania zdrowia (art. 134 ust. 5 i 7 p.s.w.) i podjęcie lub kontynuowanie zatrudnienia w ramach stosunku pracy u jednego dodatkowego pracodawcy prowadzącego działalność dydaktyczną czy naukowo-badawczą (art. 129 ust. 1 i 2 p.s.w.). Przysługuje mu też m.in. prawo nałożenia na nich kary upomnienia za przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi (art. 141 ust. 1 p.s.w.) bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków, jeżeli wszczęto przeciw nim postępowanie karne lub dyscyplinarne, a także w toku postępowania wyjaśniającego, w przypadku gdy jest to celowe ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów (art. 147 ust. 1 p.s.w.).

W stosunku do drugiej i trzeciej z wymienionych grup społeczności akademickiej rektorowi przysługują kompetencje związane z przyjmowaniem i pozbawianiem w nich członkostwa, przyznawaniem pomocy materialnej i innych świadczeń oraz uprawnienia do stosowania środków dyscyplinarnych. I tak, to organ odwoławczy od decyzji komisji rekrutacyjnej na studia (art. 169 ust. 15 p.s.w.) i studia doktoranckie (art. 196 ust. 4 p.s.w.), a także decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie skreślenia studenta z listy studentów

¹² Por. *ibidem*, s. 206.

(art. 190 ust. 3 p.s.w.) oraz decyzji kierownika studiów doktoranckich o skreśleniu doktoranta z listy doktorantów (art. 197 ust. 5 p.s.w.). Ma on również prawo rozdziału otrzymanej przez uczelnię dotacji z budżetu państwa na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów w porozumieniu z uczelnianymi organami ich samorządów (art. 174 ust. 2 p.s.w.). Do tego należy również dodać uprawnienie rektora do ustalania wysokości dochodu na osobę w rodzinie zainteresowanego uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne (art. 179 ust. 3 p.s.w.) i obowiązek wydania regulaminów pomocy materialnej (art. 186 ust. 1 i art. 199 ust. 2 p.s.w.). Rektor przyznaje też stypendia dla najlepszych studentów (art. 175 ust. 2 p.s.w.) oraz pełni rolę organu odwoławczego od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej w sprawie przyznania pozostałych form pomocy materialnej (art. 175 ust. 3 p.s.w.), ale na wniosek właściwego organu samorządu przekazuje te uprawnienia odwoławczej komisji stypendialnej (art. 175 ust. 4 p.s.w.), osobiście sprawując nad nimi nadzór (art. 177 ust. 5 i 6 p.s.w.). Innym jego uprawnieniem jest przyznawanie stypendium doktoranckiego (art. 200 ust. 3 p.s.w.) oraz zwiększanie go z dotacji projakościowej dla nie więcej, niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów (art. 200a ust. 1 p.s.w.). W zakresie kompetencji tego organu znajduje się też m.in.: prawo do wymierzania kar upomnienia (art. 214 ust. 2 i art. 226 ust. 1 p.s.w.), zawieszania w prawach studenta i doktoranta (art. 214 ust. 5 i art. 226 ust. 1 p.s.w.), wstrzymania nadania tytułu zawodowego lub stopnia doktora (art. 214 ust. 6 art. i art. 226 ust. 1 p.s.w.).

2.2. Uprawnienia z zakresu zarządzania i organizacji uczelni

Zarządzanie uczelnią obejmuje zarówno politykę kadrową, jak i rozporządzanie mieniem uczelni. Jednym z najważniejszych elementów tej polityki jest określenie zakresu obowiązków prorektorów, co jest kompetencją rektora uczelni publicznej wyrażoną *expressis verbis* w art. 66 ust. 2 pkt 6 p.s.w. Podobnie jak on sam, tak i jego zastępcy są powoływani w drodze wyborów albo w drodze konkursu (art. 75 ust. 1 p.s.w.). Sposób powoływania, liczbę, stawiane im szczegółowe wymagania kwalifikacyjne oraz warunki, zasady i tryb przeprowadzania konkursu określa jednak statut (art. 75 ust. 1 p.s.w.). Bezpośrednio z przepisów ustawy wynika za to prawo rektora uczelni publicznej do obsady stanowiska kanclerza (art. 81 ust. 2 p.s.w.), dyrektora biblioteki (art. 88 ust. 2 p.s.w.) oraz dyrektora akademickiego inkubatora przedsiębiorczości lub centrum transferu technologii, o ile działają one w formie ogólnouczelnianych jednostek organizacyjnych (art. 86 ust. 7 p.s.w.). Czyni on to po zasięgnięciu opinii senatu.

Rektor podejmuje także decyzje dotyczące mienia i gospodarki uczelni, w tym w zakresie zbycia lub obciążenia mienia, do wysokości stanowiącej rów-

nowartość 250 000 euro bez konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Do niego należy również ustalanie wysokości opłat za świadczone usługi edukacyjne związane z: kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza ustawowym dodatkowym limitem punktów ECTS; powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowalających wyników w nauce; prowadzeniem studiów w języku obcym; prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów i prowadzeniem studiów podplomowych oraz kursów doksztalających (art. 99 ust. 2 p.s.w.).

Z kolei w zakresie organizacji uczelni rektor tworzy, przekształca i likwiduje podstawowe jednostki organizacyjne uczelni, w tym jej jednostki zamiejscowe (art. 84 ust. 1 p.s.w.) oraz tworzy po zasięgnięciu opinii senatu studia doktoranckie na wniosek uprawnionej rady jednostki organizacyjnej (art. 195 ust. 6 p.s.w.).

2.3. Uprawnienia z zakresu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni

Obowiązkiem rektora jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni. I tak, w celu jego wykonania określa on granice tego obszaru w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego (art. 227 ust. 2 p.s.w.). W jego kompetencji leży też prawo wzywania na teren uczelni służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz uprawnienie do zawarcia z ich właściwymi organami porozumień określających warunki przebywania w jego granicach (art. 227 ust. 4 p.s.w.). Ponadto rektor wydaje zgodę na zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni (art. 230 ust 1 p.s.w.) oraz decyduje o jego rozwiązaniu, jeżeli przebiega ono z naruszeniem przepisów prawa (art. 230 ust. 7 p.s.w.). Poza tym, z uwagi na zaistniałe okoliczności uniemożliwiające normalne funkcjonowanie uczelni, ma on prawo do czasowego zawieszenia zajęć albo zamknięcia całej uczelni lub jej poszczególnych jednostek organizacyjnych (art. 229 ust. 1 p.s.w.), ale decyzje te wymagają zatwierdzenia przez senat uczelni (art. 229 ust. 2 p.s.w.).

2.4. Uprawnienia z zakresu kontroli i nadzoru

Ostatnią z wymienionych grup kompetencji są uprawnienia z zakresu kontroli i nadzoru. I tak, sprawuje on nadzór nad administracją i gospodarką uczelni, działalnością dydaktyczną i badawczą oraz nad wdrożeniem i doskonaleniem uczelnianego systemu zapewnienia jakości kształcenia (art. 66 ust. 2 pkt 3, 3a i 4).

Rektor zobowiązany jest do wykonania we właściwych terminach obowiązków: zawiadomienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, ministra nadzorującego uczelnię i Polską Komisję Akredytacyjną o zaprzestaniu spełniania przez podstawową jednostkę organizacyjną warunków do prowadzenia studiów, w tym o zmianach w stanie zatrudnienia wpływających na to uprawnienie (art. 11b ust. 1 p.s.w.), przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego rocznego sprawozdania z działalności uczelni wraz z informacją dotyczącą obsady kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów (art. 35 ust. 1 p.s.w.), sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego (art. 35 ust. 2 p.s.w.) oraz przekazania uchwały właściwych organów uczelni w sprawach: przyjęcia lub zmiany statutu; uruchomienia lub zniesienia kierunku studiów wraz z informacją o obsadzie kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów; utworzenia zamiejscowej jednostki organizacyjnej wraz z informacją o bazie materialnej i obsadzie kadrowej tej jednostki oraz przyjęcia lub zmiany regulaminu studiów lub regulaminu studiów doktoranckich oraz zasad i trybu przyjmowania na studia i studia doktoranckie wraz z uchwałami odpowiednio uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego lub uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu doktorantów podjętymi na podstawie odpowiednich przepisów (art. 35 ust. 3 p.s.w.). Poza tym rektor może uchylić uchwały organów samorządów studenckiego i doktoranckiego (art. 202 ust. 7 i art. 208 ust. 2 p.s.w.) lub uchwały organizacji studenckich czy doktoranckich (art. 205 ust. 4 i art. 210 ust. 2 p.s.w.), jeżeli są niezgodne z przepisami prawa. W jego kompetencji znajduje się także prawo rejestracji takich organizacji (art. 205 ust. 2 i art. 210 ust. 2 p.s.w.) oraz wnioskowania do senatu o ich rozwiązanie, jeżeli w ich działalności rażąco lub uporczywie są naruszane przepisy prawa (art. 205 ust. 5 i art. 210 ust. 2 p.s.w.).

2.5. Zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 18 marca 2011 r.

Zaprezentowany przegląd kompetencji rektora różni się od uprawnień, jakie przysługiwały mu w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie postanowień noweli z dnia 18 marca 2011 r.¹³ Zmiany te stanowią jednak jedynie niewielki procent wszystkich, które wprowadziła ta regulacja¹⁴. Nowelizacja w zamierzeniu

¹³ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011, nr 84, poz. 455.

¹⁴ Ustawa ta, uchwalona z inicjatywy Rady Ministrów, istotnie zmieniła Prawo o szkolnictwie wyższym i ustawę regulującą nadawanie stopni naukowych i tytułów naukowych oraz stopni i tytułów w zakresie sztuki, a także – choć w niewielkim zakresie – m.in. ustawy: o podatku dochodowym od osób fizycznych, o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, o pożyczkach i kredytach studenckich. Nowelizację tę można traktować jako drugi etap reformy szkolnictwa wyższego po przyjęciu przez Sejm RP dnia 18 marca 2010 r. sześciu ustaw wprowadzających zmiany w systemie nauki.

projektodawcy ujawnionym w uzasadnieniu projektu miała bowiem doprowadzić do stanu, w którym „polskie szkolnictwo wyższe wraz z kadrą akademicką osiągać będzie coraz lepszą pozycję na świecie”, a „polskie uczelnie staną się atrakcyjnym miejscem prowadzenia badań dla uczonych z zagranicy, a także atrakcyjnym miejscem zdobywania wiedzy dla zagranicznych studentów”. Nowe otoczenie prawne uczelni służyć miało też „wdrożeniu najistotniejszych założeń Deklaracji Bolońskiej” i „zapewnieniu polskim studentom wyższej jakości kształcenia”, a samym uczelniom „stworzeniu perspektywy systematycznego rozwoju i stałego powiększania potencjału badawczo-dydaktycznego”.

Pozycja rektora uległa wzmocnieniu. Świadczy o tym m.in. zmiana treści art. 66 p.s.w. ust. 2. Dodanie do niego pkt 1a, określającego obowiązek opracowania i realizacji strategii rozwoju uczelni, wskazuje na wymóg posiadania i ujawnienia przez rektora wizji polityki uczelni zorientowanej na rozwój. Pomimo że senat został upoważniony do uchwalenia strategii, to jednak rektor odgrywa najważniejszą rolę przy wyznaczaniu priorytetowych kierunków rozwoju zarządzanej przez niego korporacji. Choć strategia nie musi określać środków niezbędnych na jej wdrażanie, to ustawodawca zaznaczył, że ich wskazanie w tym akcie jest dopuszczalne. Należy pozytywnie ocenić skorzystanie z tej możliwości, bo jej realizacja czyni ze strategii akt osadzony w realiach ekonomicznych, a więc wyjęty z kategorii dokumentów wyłącznie intencyjnych. Z kolei wynikające z dodanego pkt 3a uprawnienie rektora do sprawowania nadzoru nad wdrożeniem i doskonaleniem uczelnianego systemu zapewnienia jakości kształcenia również należy traktować jako przejaw umocnienia jego roli, polegający na poszerzeniu uprawnień nadzorczych o ten nowy obszar obligatoryjnych zadań podejmowanych przez organy uczelni. Niebagatelne znaczenie ma również doprecyzowanie art. 66 ust. 2 pkt 1 p.s.w. i uchylene art. 66 ust. 3 p.s.w.

W pierwszym ze wspomnianych przepisów ustawodawca zdecydował, że rektor ma prawo podejmowania decyzji dotyczących mienia i gospodarki uczelni, w tym w zakresie zbycia lub obciążenia mienia do wysokości określonej w art. 90 ust. 4 p.s.w. Na podstawie przywołanego przepisu rozporządzenie przez uczelnię składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości¹⁵, w zakresie ustalonym w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁶, wymaga zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, poprzedzonej zgodą senatu uczelni, dopiero w przypadku gdy wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych 250 000 euro. Konsekwencją wprowadzenia obowiązującej normy jest zatem ograniczenie wynikającego z art. 5a obliгу nałożonego

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tj. Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. nr 106, poz. 493 z późn. zm.

na państwowe osoby prawne przewidującego konieczność uzyskania zgody wspomnianego ministra na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych o wartości przekraczającej równowartość w złotych 50 000 euro. Ponadto korespondujący z omawianymi normami uchylony art. 66 ust. 3 p.s.w. zniósł odpowiedzialność rektora za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odtąd odpowiedzialność tę będzie ponosić osoba naruszająca wspomnianą dyscyplinę¹⁷, a więc w praktyce także rektor, ale nie wyłącznie on, jak było dotychczas.

O znaczeniu rektora w uczelni przesądza również katalog uprawnień senatu i w tym zakresie ustawodawca wprowadził zmiany. Nowa treść art. 62 p.s.w. określa jedynie: prawo senatu do zatwierdzania sprawozdania finansowego uczelni (ust. 3), możliwość pełnienia przez ten organ funkcji rady podstawowej jednostki organizacyjnej w uczelniach bez takich jednostek (ust. 2) oraz – co najważniejsze – normę stanowiącą, że kompetencje senatu uczelni określa jej statut, z wyjątkiem spraw uregulowanych w ustawie (ust. 1). Oznacza to, że źródłem jego uprawnień nie będzie już wcześniejszy przepis prawa powszechnie obowiązującego, ale statut, który wcale nie musi przyznawać mu dodatkowych kompetencji ponad wyrażone w ustawie. Poza tym osłabienie pozycji tego organu na rzecz wzmocnienia rektora można dostrzec na gruncie art. 84 ust. 1 p.s.w., który przyznaje mu należące wcześniej do senatu prawo tworzenia, przekształcania i likwidowania podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni z zamiejscowymi włącznie.

3. Powoływanie i odwoływanie rektora

Oprócz kompetencji przyznanych rektorowi istotne znaczenie mają także reguły jego powoływania i odwoływania. Obowiązuje zasada, że może on zostać powołany na czteroletnią kadencję w drodze wyborów lub w drodze konkursu i nie może być wybrany do pełnienia tej samej funkcji na więcej niż dwie następujące po sobie kadencje (art. 72 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 p.s.w.). Ustawa określa jedynie kilka warunków, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o to stanowisko. Należą do nich: posiadanie co najmniej stopnia naukowego doktora oraz zatrudnienie w uczelni jako podstawowym miejscu pracy (art. 72 ust. 2 p.s.w.). O tym, który z wymienionych sposobów znajdzie zastosowanie w uczelni, podobnie jak o szczegółowych wymaganiach kwalifikacyjnych stawianych kandydatowi na to stanowisko oraz warunkach i trybie przeprowadzania samego konkursu, przesądza jej statut (art. 72 ust. 2a p.s.w.). Zarówno możliwość wyboru rektora w drodze konkursu, jak i przyznanie prawa ubiegania się o to stanowisko osobom mającym stopień doktora to konsekwencje nowelizacji z dnia 18 marca 2011 r. W poprzednim stanie

¹⁷ Tzn. przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

prawnym organ ten obsadzano wyłącznie w drodze wyborów, w których bierne prawo wyborcze mieli nauczyciele akademicki z tytułem profesora lub doktora habilitowanego. Oznacza to, że prawodawca nie tylko zwiększył autonomię uczelni poprzez przyznanie jej prawa wyboru formuły powołania rektora, ale też obowiązujący wcześniej uczelnie niepubliczne wymóg posiadania stopnia doktora wystarczający do objęcia omawianego urzędu rozciągnął na uczelnie publiczne. Jako przykład jego odstępstwa od tych reguł można jednak wskazać zasadę pozwalającą w szczególnych przypadkach w uczelniach wojskowych i służb państwowych sprawować funkcję rektora żołnierzom zawodowym lub funkcjonariuszom właściwej służby państwowej, którzy zamiast stopniem doktora wykazują się odpowiednio stopniem wojskowym generała brygady lub kontradmirała albo mają stopień we właściwej służbie państwowej, odpowiadający co najmniej stopniowi generała brygady, jeśli na ten urząd wyznaczą ich odpowiedni ministrowie (art. 73 ust. 2 i art. 74 ust. 2 p.s.w.). Z kolei w publicznej uczelni morskiej i publicznej uczelni artystycznej rektorami mogą być także wybrane osoby, zatrudnione w niej na stanowisku profesora nadzwyczajnego i mające odpowiednio ustalony innymi przepisami najwyższy stopień oficerski lub odznaczające się wybitnymi osiągnięciami artystycznymi (art. 72 ust. 5 p.s.w.).

Ważne znaczenie dla procesu powołania rektora ma także art. 72 ust. 3 p.s.w. określający, że rektor uczelni publicznej niespełniający w chwili wyboru wymogu zatrudnienia w uczelni jest zatrudniany z pominięciem wymagań określonych w art. 121 ust. 3 p.s.w., na warunkach określonych w 72 ust. 1 p.s.w., najpóźniej w dniu poprzedzającym objęcie funkcji rektora. Przepis ten obowiązuje jednak tylko w części, ponieważ zawiera odesłanie do uchylonego nowelą z 18 marca 2011 r. art. 121 ust. 3 p.s.w. i art. 72 ust. 1 p.s.w., któremu ustawa ta nadała nową treść. Jak słusznie wskazują H. Izdebski i J. Zieliński,

[...] przepis ust. 3 bowiem najpierw odsyła (niwelując taki wymóg) do istniejącego przed nowelizacją, a określonego w art. 121 ust. 3, wymogu konkursu poprzedzającego pierwsze mianowanie w uczelni – przepis ten został jednak nowelizacją uchylony (w jego miejsce wprowadzono przepis art. 118a, którego ust. 1 zdanie pierwsze przewiduje, że „zatrudnienie nauczyciela akademickiego w wymiarze przewyższającym połowę etatu na czas określony lub nieokreślony w uczelni publicznej na stanowiskach, o którym mowa w art. 110, następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu”), następnie zaś przewiduje, że zatrudnienie rektora uczelni publicznej niespełniającego w chwili wyboru wymogu zatrudnienia w uczelni następuje „na warunkach określonych w ust. 1”. To ostatnie określenie miało sens przed nowelizacją, bowiem wówczas ust. 1 przewidywał, w szczególności, że rektor uczelni publicznej jest wybierany spośród nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego – ale po nowelizacji tego rodzaju wymogi zostały określone w ust. 2, do którego ust. 3 (niezmieniony nowelizacją) nie odsyła. Obecnie zatem

właściwie nie byłoby możliwości dokonania wyboru rektora spośród nauczycieli akademickich niezatrudnionych w uczelni jako podstawowym miejscu pracy – mimo że możliwości takiej nie wyklucza nowe brzmienie ust. 1¹⁸.

Biorąc pod uwagę istotę konkursu i zakładając, że warunek zatrudnienia w uczelni jako podstawowym miejscu pracy przez rektora dotyczy stanu po wyborze, należy przyjąć, że możliwość powołania rektora spoza nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni pozostała zatem jedynie przy drodze konkursu¹⁹.

O ile ustawa pozostawia uczelniom swobodę w określaniu warunków i trybu konkursu na urząd rektora, który nie jest tożsamy z regulowanym jej przepisami konkursem na stanowisko nauczyciela akademickiego, o tyle w przypadku wyborów na to stanowisko wprowadza ona kilka kardynalnych zasad, które muszą być zrealizowane w tym procesie. Należą do nich: wskazanie kolegium elektorów jako organu wyborczego uczelni (art. 60 ust. 8 p.s.w.); zaliczenie do jego składu reprezentantów nauczycieli akademickich, doktorantów, studentów oraz pracowników niebędących nauczycielami akademickimi z zastrzeżeniem, że nie mniej niż 20% składu tego organu stanowią przedstawiciele studentów i doktorantów, których liczbę ustala się proporcjonalnie do liczebności obu tych grup w uczelni, z tym że każda z nich powinna być reprezentowana co najmniej przez jednego przedstawiciela (art. 60 ust. 9 i art. 71 ust. 1 pkt 1 p.s.w.); przyznanie czynnego prawa wyborczego nauczycielom akademickim zatrudnionym w uczelni jako podstawowym miejscu pracy, pracownikom niebędącym nauczycielami akademickimi, doktorantom oraz studentom (art. 71 ust. 1 pkt 2 p.s.w.); ustalenie górnej granicy wieku dla posiadania biernego prawa wyborczego na poziomie 65 lat w przypadku nauczyciela akademickiego zatrudnionego w uczelni jako podstawowym miejscu pracy oraz 70 lat w przypadku osób mających tytuł profesora (art. 71 ust. 1 pkt 3 p.s.w.); przyznanie każdej osobie dysponującej czynnym prawem wyborczym uprawnienia do zgłaszania kandydatów (art. 71 ust. 1 pkt 4 p.s.w.); wprowadzenie zasady tajności głosowania (art. 71 ust. 1 pkt 5 p.s.w.); stwierdzenie dokonania wyboru, jeżeli kandydat uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów lub kiedy został poparty przez inną kwalifikowaną większość określoną w statucie (art. 71 ust. 1 pkt 6 p.s.w.); obowiązywanie zasady jawności procesu wyborczego obejmującej podanie do wiadomości wyborców informacji o czasie i miejscu wyborów, aby ci mieli możliwość wzięcia w nich udziału (art. 71 ust. 1 pkt 7 p.s.w.); powierzenie przeprowadzenia elekcji komisjom wyborczym, których tryb powołania określi statut (art. 71 ust. 1 pkt 8 p.s.w.); nałożenie na przewodniczących komisji wyborczych obowiązku stwierdzenia na piśmie wyboru rektora i niezwłocznego

¹⁸ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 173-174.

¹⁹ *Ibidem*.

zawiadomienia o wyborze ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego lub innego właściwego ministra sprawującego nadzór nad uczelnią (art. 72 ust. 6 p.s.w.).

W wymienionych regułach nowelizacja niewiele zmieniła. Ustawodawca zlikwidował obowiązujący w poprzednim stanie prawnym wymóg zatrudnienia pracowników niebędących nauczycielami akademickimi w pełnym wymiarze czasu pracy stawiany jako warunek posiadania czynnego prawa wyborczego. Poza tym zastąpił normę wskazującą na osiągnięcie wieku emerytalnego jako górną granicę uprawniającą do realizowania biernego prawa wyborczego zasadą wymieniającą *expressis verbis* ten wiek. Dodatkowo odebrał on bierne prawo wyborcze nauczycielom akademickim zatrudnionym w publicznej uczelni zawodowej jako dodatkowym miejscu pracy, co ogranicza zakres przyznanego tej grupie wyjątku od zasady nadania zarówno prawa wybierania, jak i uprawnienia do bycia wybranym wyłącznie nauczycielom zatrudnionym w uczelni jako podstawowym miejscu pracy (art. 71 ust. 3 p.s.w.). Należy jednak zauważyć, że podobna norma, obowiązująca w publicznych uczelniach artystycznych i w artystycznych podstawowych jednostkach organizacyjnych innych uczelni publicznych, dopuszczająca korzystanie z pełni praw wyborczych pracownikom zatrudnionym co najmniej w połowie pełnego wymiaru czasu pracy z zastrzeżeniem, że bierne prawo wyborcze przysługuje im do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostała w mocy (art. 71 ust. 4 p.s.w.).

Obowiązujące powszechnie prawo – niestety – nie określa wytycznych, jakimi powinni kierować się uczestnicy kampanii wyborczej na uczelni. Jedyne Kodeks „Dobre praktyki w szkołach wyższych”²⁰ wskazuje najważniejsze zasady, których realizacja jest pożądana w rywalizacji o najwyższy urząd w uczelni. I tak, dokument ten stanowi, że osoba pełniąca funkcję rektora w okresie kampanii wyborczej zobligowana jest do aktywnego upowszechniania rzetelnych informacji o stanie uczelni, jej osiągnięciach, perspektywach i ograniczeniach, aby ograniczyć „niegodną licytację niewykonalnych lub szkodliwych obietnic, składanych przez kandydatów na stanowisko rektora różnym grupom wyborców”. Ponadto nie powinna ona nadużywać swej pozycji w kampanii, zarówno kiedy ubiega się o reelekcję, jak i gdy kończy urzędowanie. Wśród dobrych obyczajów, jakie należałoby praktykować w tym okresie, znalazły się również: zasada jawności kampanii wyborczej, którą twórcy Kodeksu rozumieją jako obowiązek ogłoszenia zobowiązań

²⁰ W latach 2005–2007 prace nad projektem tego aktu prowadziła komisja w składzie: ks. prof. A. Szostek (przewodniczący), prof. nzw. E. Chmielecka, (sekretarz), profesorowie: W. Gasparski, A. Koźmiński, Z. Szawarski, J. Woźnicki oraz mgr M. Chałupka. Opracowanie to powstało w ramach realizacji umowy o partnerstwie strategicznym pomiędzy Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Fundacją Rektorów Polskich. Dnia 26 kwietnia 2007 r. Kodeks został uchwalony przez Zgromadzenie Plenarne KRASP, które zadecydowało o jego uroczystym ogłoszeniu w dniu 8 czerwca 2007 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim, w czasie uroczystości jej dziesięciolecia.

podejmowanych na spotkaniach niejawnych lub zamkniętych z poszczególnymi grupami wyborców; przestrzeganie ustawowego wymogu tajności aktu wyborczego poprzez zapewnienie odpowiednich warunków głosowania; powstrzymanie się od debaty na posiedzeniu wyborczym kolegium elektorów tak, aby swoboda wyboru została zachowana; zachowanie ciszy wyborczej obowiązującej w całej uczelni, przynajmniej w dniu wyborów, co ma pozwolić odbyć zgromadzenie elektorów bez zbędnej agitacji oraz powstrzymanie się od głosowania w swojej sprawie przez kandydatów na stanowisko rektora.

Należy również zaznaczyć, że konsekwencją wprowadzenia możliwości powołania rektora w drodze konkursu jest zróżnicowanie podmiotów uprawnionych do jego odwołania. W uczelni publicznej, która zastosowała właśnie tę formułę jego wyłonienia, może on być odwołany przez senat uczelni kwalifikowaną większością dwóch trzecich jego składu, a jeśli uczelnia powołała rektora w drodze wyborów, może być odwołany przez większość co najmniej trzech czwartych głosów w obecności co najmniej dwóch trzecich statutowego składu organu, który dokonał wyboru (art. 78 ust. 1 i 3 p.s.w.). Poza tym obowiązuje również zasada, że rektora uczelni wojskowej może odwołać minister obrony narodowej w trybie określonym w przepisach o służbie żołnierzy zawodowych, a rektora uczelni służb państwowych może odwołać minister właściwy do spraw wewnętrznych w trybie określonym w przepisach o służbie funkcjonariuszy właściwej służby państwowej (art. 78 ust. 5 i 6 p.s.w.). O ile ustawodawca wskazał różne organy jako właściwe do odwołania rektora w zależności od sposobu jego powołania, o tyle w przypadku uprawnienia do wnioskowania o jego odwołanie nie wprowadził podobnej dyferencjacji. Wniosek o odwołanie rektora może być zgłoszony przez co najmniej połowę statutowego składu senatu uczelni (art. 78 ust. 2 p.s.w.). W przypadku stwierdzenia dokonanych przez rektora istotnych naruszeń przepisów prawa lub statutu minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego również może zgłosić taki wniosek senatowi, który opiniuje go i przekazuje organowi właściwemu do odwołania rektora (art. 38 ust. 1 p.s.w.). Jeżeli jednak naruszenie prawa przez rektora byłoby rażące, minister może odwołać rektora po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz, w zależności od uczelni, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i wyznaczyć termin do powołania rektora w trybie określonym w statucie uczelni (art. 38 ust. 5 p.s.w.).

4. Podsumowanie

Zarządzanie polską uczelnią publiczną cechuje wysoki stopień skomplikowania. Jak wskazuje K. Leja, wynika to z osadzenia jej w tradycji uniwersytetu humbold-

towskiego²¹ i przeniesienia autonomii na jej podstawowe jednostki organizacyjne. Zadanie to należy do trudnych także z powodu indywidualizmu nauczycieli akademickich oraz istnienia licznych ciał kolegialnych, co nierzadko stanowi przeszkodę w podejmowaniu decyzji w krótkim czasie²². Ułatwieniem nie jest także silne uwarunkowanie ekonomiczne funkcjonowania uczelni i podporządkowanie jej wizji rozwoju tradycyjnie pojmowanej misji i zmiennym realiom zewnętrznym. Obowiązujące Prawo o szkolnictwie wyższym wyposażało rektora w kompetencje z zakresu zarządzania, kierowania i reprezentacji. Czynią one z niego organ o wyjątkowo ważnej pozycji. Używając za J. Woźnickim analogii ze strukturami państwa, jest on „nie tylko premierem, ale i marszałkiem-przewodniczącym parlamentu uczelni. Rektor jest także jej głową-prezydentem, reprezentującym ją na zewnątrz”²³. Nie ma on jednak nieograniczonego władztwa. Może forsować rozwiązania, ale ciała kolegialne co do zasady weryfikują jego decyzje. Kreuje on wizję uczelni, ale jej realizacja zależy od działających autonomicznie podstawowych jednostek organizacyjnych. Efektem tego jest minimalizacja prawdopodobieństwa popełnienia błędu, ale też obniżenie skuteczności rektorskich decyzji. Aby sprawnie zarządzać, rektor musi przede wszystkim przewodzić środowisku uczelnianemu. Jego zdolności mobilizowania swoich pracowników, doktorantów i studentów do podejmowania ambitnych działań przesądzają bowiem o jego sukcesie.

Przewidziane nowelą z dnia 18 marca 2011 r. zmiany w Prawie o szkolnictwie wyższym poszerzają autonomię uczelni poprzez przyznanie im prawa wyboru paradygmatu zarządzania ich zasobami. W obowiązujących ramach prawnych to ich regulacje statutowe przesądzą, czy w uczelni realizowany będzie model oparty na samorządności akademickiej, czy samorządności menedżerskiej²⁴. W ramach

²¹ Upowszechniona w XIX w. koncepcja uniwersytetu, której twórcą był Wilhelm von Humboldt, opiera się m.in. na zagwarantowaniu wolności nauki i nauczania w ramach autonomii uczelni oraz podporządkowaniu pracy profesorów regule jedności dydaktyki i nauki przy respektowaniu zasady porzucenia wysoko wyspecjalizowanego kształcenia zawodowego na rzecz przekazywania wszechstronnej wiedzy pobudzającego rozwój indywidualny studentów. Zob. S. Waltoś, *Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego – ścieżki tradycji*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 26-28; E. Solska, *Zmierzch kultury uniwersytetu?*, [w:] K. Leja (red.), *Spółeczna odpowiedzialność uczelni*, Gdańsk 2008, s. 73-88 czy D. Hejwosza, *Wyzwania stojące przed szkolnictwem wyższym w Polsce. Uniwersytet czy Wyższa Szkoła Zawodowa?*, <http://liberte.pl> [dostęp: 4 maja 2012 r.].

²² K. Leja, *op. cit.*, s. 10.

²³ *Ibidem*, s. 12.

²⁴ Por. Raport „Modele zarządzania uczelniami w Polsce”, opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. dr. hab. M. du Valla, w składzie: dr R. Batko, dr J. Bugaj, prof. dr hab. M. Flasiński, dr hab. M. Frankowicz, mgr Z. Godzwon, dr M. Hulicka, dr hab. P. Jedynak, dr hab. L. Korporowicz, prof. UJ, prof. dr hab. A. Mania, prof. dr hab. T. Marek, dr I. Mika, dr hab. M. Próchnicka, dr R. Rybkowski, dr T. Skarbek w Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2011 r. Opublikowano go na stronie internetowej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego: www.nauka.gov.pl [dostęp: 4 maja 2012 r.].

pierwszej z wymienionych możliwe jest wdrożenie modelu elekcyjno-unikameralnego, charakteryzującego się istnieniem rektora wyłanianego w wyborach obok senatu jako uczelnianego organu kolegialnego, bądź elekcyjno-bikameralnego, różniącego się od poprzedniego funkcjonowaniem konwentu, który współlistnieje z senatem. Z kolei na płaszczyźnie samorządności menedżerskiej, wyodrębnionej za sprawą wprowadzonych ostatnio zmian, można realizować model konkursowo-unikameralny, z rektorem powołanym w drodze konkursu i senatem jako istotnym uczelnianym organem kolegialnym lub model konkursowo-bikameralny, dodatkowo wzbogacony o konwent. Wybór któregośkolwiek z tych modeli nie przesądza jednak o dominacji któregośkolwiek organu nad innym. Fundamentalną regułą funkcjonowania uczelni powinna być zasada podziału i równowagi władzy. Nie bez powodu Kodeks „Dobre praktyki w szkołach wyższych” stanowi, że:

[...] w szczególności rektor i senat to dwa osobne i różne organy, z których żaden nie sprawuje władzy nad drugim. Znakiem i potwierdzeniem odrębności obu tych władz oraz ich równowagi są ustawowe zasady, zgodnie z którymi ani rektor nie wskazuje członków senatu, ani senat nie wybiera rektora; dokonują tego właściwe organy wyborcze. Wypełniając swe zadania, zarówno rektor, jak i senat powinni opierać się na uwarunkowaniach formalnoprawnych, ale także odwoływać się do przesłanek wynikających z kultury instytucjonalnej uczelni, której poszanowanie wymaga respektowania dobrych praktyk w działaniu obu tych organów uczelni.

Paweł Rażny

Role of rector of public university in amended the Act on Higher Education

A b s t r a c t

Polish public university is a legal person who has basically two kinds of bodies: the collective bodies and single authority. These bodies have a different character and powers. The rector is the head of the university. He/she represents, governs and manages the university. He/she is also the superior of the staff, students and doctoral students. According to the amended Act of 27 July 2005 Law on Higher Education rector can be elected or selected through a competition for a brief period with a right to be re-elected once. The law specifies the minimum academic qualifications a successful candidate for rector should possess, but it does not define requisite managerial competence.

Key words: rector, rectorial election, rector's powers, management of university, public university.

MICHAŁ MOŚCICKI
Katolicki Uniwersytet Lubelski

Istota studiów doktoranckich po reformie z 2011 r.

Uwagi wprowadzające

Na wstępie należy wskazać, iż niniejsze opracowanie nie ma na celu szczegółowego omówienia toku studiów doktoranckich, lecz analizę systemu aktualnych regulacji dotyczących studiów trzeciego stopnia oraz osób odbywających te studia, ze szczególnym naciskiem na pozycję studiów doktoranckich i pozycję ich uczestników w systemie szkolnictwa wyższego – co zdaniem autora, daje się określić mianem istoty tej formy kształcenia.

W treści pracy jako główne motywy będą się pojawiać zagadnienia takie, jak: słuszność założeń, które legły u podstaw przeprowadzonej w 2011 r. reformy systemu szkolnictwa wyższego, a także prawidłowość uregulowań w zakresie istoty studiów doktoranckich, również pod względem trafności użytych sformułowań i technik legislacyjnych w przedmiocie realizacji wskazywanych założeń, a także ich kompatybilność z założeniami procesu bolońskiego oraz praktyczne znaczenie i zastosowanie tych uregulowań.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę rozliczenia ustawodawcy z realizacją założeń projektu reformy systemu szkolnictwa wyższego, z analizą prawidłowości reakcji ustawodawcy na pojawiające się w poprzednim stanie prawnym niedoskonałości. Autor pragnie zwrócić również uwagę na bolączki współczesnego stanu prawnego, nie pozostawiając ich jednak całkowicie do ponownego – bądź, być może, pierwotnego – rozważenia ustawodawcy, lecz jako jeden z celów niniejszej pracy przyjmując wysunięcie postulatów, których realizacja pozostawałaby nie bez znaczenia dla funkcjonowania szkolnictwa wyższego w zakresie studiów trzeciego stopnia.

Opracowanie z założenia ma dotyczyć istoty studiów trzeciego stopnia jako formy kształcenia oraz doktoratu rozumianego jako ich rezultat. W świetle zmian zachodzących pod wpływem procesu bolońskiego nasuwa się pytanie – czy studia doktoranckie są trzecim, czy pierwszym etapem kariery młodego naukowca? Odpowiedź na to pytanie, podobnie jak analiza stanu prawnego i procesu zachodzących zmian, jest zasadnicza dla ustalenia obecnego statusu studiów trzeciego stopnia w aktualnym stanie prawnym.

Dla pełnego obrazu dzisiejszej struktury studiów doktoranckich, należy przedstawić w pierwszej kolejności ich miejsce w systemie szkolnictwa wyższego i uwarunkowania, którymi jest ono podyktowane. Da to bowiem ogólny zarys tej formy kształcenia i pozwoli na przyjęcie pewnych założeń, których omówienie, podobnie jak analiza ich realizacji, pozwoli na uchwycenie istoty studiów doktoranckich w aktualnym stanie prawnym.

Umiejscowienie studiów doktoranckich w systemie prawa o szkolnictwie wyższym

Studia doktoranckie w aktualnym ustawodawstwie polskim określane są mianem studiów trzeciego stopnia¹. Nomenklatura ta podyktowana jest stopniem kwalifikacji absolwenta tych studiów, stosownie do terminologii stosowanej przez ustawodawcę w zakresie systemu szkolnictwa wyższego². Aktem normatywnym, leżącym u podstaw tej formy kształcenia, jest ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z dnia 30 sierpnia 2005 r.), określana dalej jako p.s.w. W zawartym w niej słowniczku ustawowym, w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawodawca zamieścił definicję legalną studiów trzeciego stopnia, określając je jako:

¹ Ustawa rozróżnia bowiem studia pierwszego stopnia – formę kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci mający świadectwo dojrzałości, kończącą się uzyskaniem kwalifikacji pierwszego stopnia (art. 2 ust. 1 pkt 7 Prawa o szkolnictwie wyższym), studia drugiego stopnia – formę kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci mający co najmniej kwalifikacje pierwszego stopnia, kończącą się uzyskaniem kwalifikacji drugiego stopnia (art. 2 ust. 1 pkt 8) oraz studia jednolite magisterskie – formę kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci mający świadectwo dojrzałości, kończącą się uzyskaniem kwalifikacji drugiego stopnia (art. 2 ust. 1 pkt 9). Te trzy wskazane formy składają się na definicję „studiów wyższych”, zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym.

² H. Izdebski i J. Zieliński zwracają uwagę, iż przepisy zawarte w art. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym – słowniczku ustawowym – z założenia nie mają charakteru normatywnego, bowiem, jak słusznie zauważają cytowani autorzy, *ex definitione* mają one za zadanie uproszczenie tekstu przepisów, lecz bardzo często nabywają swoistej mocy normatywnej, ponieważ w wielu przypadkach treść aktu normatywnego nie zawiera innej, niż określona w tych przepisach, stanowiących w istocie skrót znaczeniowy, definicji pojęcia ustawowego (zob. H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 25).

[...] studia doktoranckie, prowadzone przez uprawnioną jednostkę organizacyjną uczelni, instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy lub międzynarodowy instytut naukowy działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej utworzony na podstawie odrębnych przepisów, na które są przyjmowani kandydaci posiadający kwalifikacje drugiego stopnia, kończące się uzyskaniem kwalifikacji trzeciego stopnia.

Aktualne brzmienie definicji wprowadzone zostało nowelizacją z dnia 18 marca 2011 r. W porównaniu z tekstem pierwotnym, nowelizacja ta wprowadziła istotne zmiany, przede wszystkim poprzez wprowadzenie do terminologii ustawowej pojęcia kwalifikacji³. Pierwotne brzmienie ustawy przewidywało wymóg posiadania tytułu magistra lub równorzędnego i uzyskanie tytułu doktora⁴.

Wprowadzona nowelizacja była m.in. efektem pracy zespołu realizującego projekt pn. „Nowe podejście do standardów kształcenia oraz wynikające z tego założenia dotyczące treści rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego” działającego w Instytucie Społeczeństwa Wiedzy, której owocem było opracowanie raportu końcowego, przyjętego na posiedzeniu zespołu wykonawców projektu powołanego w ramach Instytutu Społeczeństwa Wiedzy, z udziałem gości zaproszonych do dyskusji w dniu 18 października 2005 r. Zespół postulował zmianę kierunku polityki oświatowej, z uwzględnieniem m.in. ustaleń Komunikatu z Bergen, zalecającego krajom włączonym w proces boloński podjęcie prac nad krajowymi strukturami ramowymi kwalifikacji absolwentów i dostosowanie ich do europejskiej ramowej struktury kwalifikacji (European Qualification Framework – EQF)⁵.

Taki kierunek zmian wynikał również z raportu A. Kraśniewskiego „Kształcenie” z 2009 r., stanowiącego rezultat prac nad projektem „Strategia Rozwoju Szkolnictwa Wyższego”⁶.

³ Definicja legalna kwalifikacji została zawarta w pkt 18b art. 2 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym. Przez pojęcie „kwalifikacji” ustawodawca rozumie efekty kształcenia, poświadczone dyplomem, świadectwem, certyfikatem lub innym dokumentem wydanym przez uprawnioną instytucję potwierdzającym uzyskanie zakładanych efektów kształcenia, przy czym, stosownie do pkt 18c cytowanego artykułu, przez efekty kształcenia należy rozumieć zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych uzyskanych w procesie kształcenia przez osobę uczącą się. Tak rozumiane efekty kształcenia, wymagane do uzyskania kwalifikacji, zakreślone zostały w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z dnia 24 listopada 2011 r.).

⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 10 p.s.w. w brzmieniu pierwotnym: studia trzeciego stopnia – studia doktoranckie, na które przyjmowani są kandydaci mający tytuł magistra albo tytuł równorzędny, umożliwiające uzyskanie zaawansowanej wiedzy w określonej dziedzinie lub dyscyplinie nauki, przygotowujące do samodzielnej działalności badawczej i twórczej oraz uzyskania stopnia naukowego doktora.

⁵ J. Woźnicki (red.), *Nowe podejście do standardów kształcenia w szkolnictwie wyższym*, Warszawa 2006, s. 20.

⁶ H. Izdebski, J. Zieliński, *op. cit.*, s. 26.

Należy więc już w tym miejscu nadmienić, iż przyjęte uregulowania stanowią również echo ustaleń konferencji w Berlinie z 2003 r., na której obecni ministrowie podjęli decyzję o rozszerzaniu dwustopniowej struktury studiów o studia doktoranckie, zmieniając tym samym charakter studiów doktoranckich w większości państw europejskich⁷, przy czym prawodawca polski osiągnął to, dokonując jednocześnie próby powiązania studiów doktoranckich z systemem ram kwalifikacji.

Wprowadzenie do systemu szkolnictwa wyższego pojęcia kwalifikacji wiązało się z dążeniem do ujednoczenia systemu w zakresie uzyskiwania stopni naukowych i podnoszenia kompetencji przez osoby uczące się⁸. Zgodnie z tym, co zostało określone w ogólnych zarysach, przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r.⁹ (w aktualnym stanie prawnym), osoba ucząca się, podnosząc swoje kompetencje, może osiągnąć – w odpowiedniej kolejności – kwalifikacje pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia, oraz kwalifikacje podyplomowe¹⁰.

Zdaniem autora, należy zgodzić się z prezentowanym założeniem, zauważając, iż wprowadzenie ram kwalifikacji stanowiło realizację założeń nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, w zakresie zapobiegania takim zjawiskom patologicznym, jak nadawanie tytułów naukowych (szczególnie przez uczelnie niepubliczne) bez odpowiedniej weryfikacji poziomu wiedzy i umiejętności studenta, czy „koleżeńskie” recenzowanie prac naukowych. Oprócz tego, reforma miała na celu zbliżenie polskiego systemu edukacji do innych, lepiej funkcjonujących systemów europejskich, w obrębie których funkcjonują już ramy kwalifikacji¹¹. Jednym z głównych zakładanych kierunków reformy było uproszczenie ścieżki awansu

⁷ Ewaluacja studiów doktoranckich stanowi niewątpliwie pochodną wdrażania w Polsce procesu bolońskiego. Zwracają na to uwagę K. Cyran i O. Kurek w publikacji *Kariery naukowe w świetle dokumentów europejskich*, [w:] A. Rozmus, S. Waltoś (red.), *Kariera naukowa w Polsce. Warunki prawne, społeczne i ekonomiczne*, LEX 2012, które jako jeden z postępów w realizacji procesu wskazują na fakt, iż w wielu krajach europejskich studia doktoranckie traktowane są coraz częściej jako trzeci etap studiów uniwersyteckich, nie zaś jako badania prowadzone pod nadzorem profesorów lub rad naukowych. Zdaniem cytowanych autorek, kierunek zmian w tym zakresie przekłada się na tworzenie wyspecjalizowanych instytucji, w ramach których uzyskanie doktoratu poddane jest znacznie ściślejszej kontroli.

⁸ „Ujednoczenia” tego nie należy rozumieć jednak dosłownie. Zgodnie z założeniami do nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (i in.), uczelnie powinny mieć autonomię w zakresie określania kierunków studiów oraz treści programowych zgodnych z Krajowymi Ramami Kwalifikacji (KRK) wynikającymi z Deklaracji Bolońskiej („Założenia do nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym w zakresie sztuki”, s. 4).

⁹ Zob. przypis 3.

¹⁰ Art. 2 ust. 18f-i.

¹¹ Zob. artykuł z 1 marca 2012 r. – *Reforma szkolnictwa wyższego*, <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/>.

naukowego tak, aby perspektywa zdobywania kolejnych stopni oraz tytułu naukowego działała na naukowców motywująco i wspomagała ich rozwój naukowy¹².

Ramy kwalifikacji dla studiów doktoranckich nie zostały sprecyzowane, jednak w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich (Dz.U. z dnia 20 października 2011 r.) możemy dostrzec pewne wytyczne w tym zakresie. Efekty kształcenia, zakładane dla potrzeb uzyskania kwalifikacji trzeciego stopnia, odpowiednio do § 2 pkt 2 tego rozporządzenia, zawarte są we wniosku o utworzenie studiów doktoranckich, który rada jednostki organizacyjnej uczelni przedstawia rektorowi, a rada naukowa jednostki naukowej – dyrektorowi tej jednostki. Stanowi to zatem przejaw autonomii uczelni w zakresie programu studiów doktoranckich.

Istota studiów doktoranckich

Istota studiów doktoranckich zawarta została w art. 195–201 Prawa o szkolnictwie wyższym. Artykuł 201 zawiera delegację ustawową, zobowiązującą ministra nauki i szkolnictwa wyższego do uregulowania w drodze rozporządzeń kwestii dotyczących warunków i trybu organizowania, prowadzenia i odbywania studiów doktoranckich, przyznawania stypendiów doktoranckich oraz zwiększania stypendium doktoranckiego z dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych, a także minimalną wysokość kwoty zwiększenia stypendium doktoranckiego.

W § 3 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie kształcenia na studiach doktoranckich wyznaczone zostały generalne założenia studiów trzeciego stopnia. Zgodnie z treścią tego przepisu, studia doktoranckie stwarzają warunki do:

- 1) prowadzenia samodzielnych badań naukowych, w tym także poza jednostką prowadzącą kształcenie;
- 2) współpracy naukowej w zespołach badawczych, w tym również międzynarodowych;
- 3) przygotowania przez doktoranta publikacji naukowej w formie książki lub co najmniej jednej publikacji naukowej przyjętej do druku w recenzowanym czasopiśmie naukowym o zasięgu co najmniej krajowym lub w recenzowanym sprawozdaniu z międzynarodowej konferencji naukowej lub publicznej prezentacji dzieła artystycznego;
- 4) realizacji programu studiów, obejmującego zajęcia obowiązkowe, fakultatywne i praktyki zawodowe;

¹² „Założenia...”, s. 50.

- 5) przygotowania do egzaminów doktorskich oraz przygotowania rozprawy doktorskiej pod opieką promotora albo promotora i promotora pomocniczego;
- 6) uczestniczenia w życiu środowiska naukowego w kraju i za granicą.

Stosownie do prezentowanych założeń, realizacja programu studiów doktoranckich ma przygotowywać do pracy o charakterze badawczym lub badawczo-rozwojowym, a w szczególności prowadzić do osiągnięcia efektów kształcenia w zakresie:

- wiedzy na zaawansowanym poziomie, o charakterze podstawowym dla dziedziny związanej z obszarem prowadzonych badań naukowych, obejmującej najnowsze osiągnięcia nauki lub sztuki oraz o charakterze szczegółowym, odpowiadające obszarowi prowadzonych badań naukowych, obejmującej najnowsze osiągnięcia nauki lub sztuki;
- umiejętności związanych z metodyką i metodologią prowadzenia badań naukowych;
- kompetencji społecznych odnoszących się do działalności naukowo-badawczej i społecznej roli uczonego lub artysty¹³.

Uregulowanie takie zdaje się odpowiadać na zalecenia zawarte w Komunikacie z Bergen z 2005 r., takie, jak (za: K. Cyran i O. Kurek): zwiększenie liczby doktorantów, konieczność opracowania szczegółowych regulacji dotyczących studiów trzeciego stopnia w taki sposób, aby ich programy promowały kształcenie interdyscyplinarne oraz rozwój umiejętności praktycznych, szczególnie dostosowanych do potrzeb rynku pracy, a także konieczność powiązania szkolnictwa wyższego z badaniem naukowym¹⁴.

Postulaty te mają kapitalne znaczenie dla pojmowania istoty studiów doktoranckich. Dla uzyskania pełnego obrazu studiów doktoranckich, do jakiego dążył prawodawca, wprowadzając reformę systemu szkolnictwa wyższego, niezbędne jest jednak przybliżenie ustaleń wynikłych z procesu bolońskiego w zakresie studiów trzeciego stopnia.

Miejsce studiów doktoranckich w procesie bolońskim

Studia doktoranckie były przedmiotem rozważań podczas wielu spotkań przedstawicieli świata nauki, przy czym, jak słusznie wskazują K. Cyran i O. Kurek,

¹³ § 5 rozporządzenia MNiSW z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kształcenia na studiach doktoranckich w uczelniach i jednostkach naukowych (Dz.U. z dnia 20 września 2011 r.).

¹⁴ K. Cyran, O. Kurek, *op. cit.*

na szczególną uwagę zasługuje seminarium, które odbyło się na początku 2005 r. w Salzburgu. O szczególnym znaczeniu tego przedsięwzięcia decyduje fakt, iż owocem podjętej debaty na temat reguł studiów doktoranckich było sformułowanie dziesięciu tzw. zasad salzburskich¹⁵.

Po pierwsze, uznano, iż podstawą studiów doktoranckich jest rozwój merytoryczny ich uczestników, osiągany poprzez prowadzenie samodzielnych badań naukowych, w niezagospodarowanych dotychczas obszarach nauki. Pierwszeństwo tego postulatu nie jest przypadkowe, lecz ma podstawowe znaczenie ze względu na istotę studiów doktoranckich jako studiów, które prowadzą nie tyle do wykształcenia osoby w obszarze dostępnego stanu wiedzy, lecz do ukształtowania uczestników tych studiów na samodzielnych naukowców, potrafiących nie tylko korzystać z posiadanej wiedzy, ale również dostrzegać aktualne problemy nauki i poszukiwać ich rozwiązań.

Po drugie, według obradujących na salzburskim seminarium, studia doktoranckie powinny być skonstruowane w taki sposób, aby przygotowywać ich uczestników pod kątem potrzeb i wymagań pozaakademickiego rynku pracy. Ma to bowiem kapitalne znaczenie nie tylko dla samych młodych naukowców, którzy dzięki temu stają się atrakcyjniejszymi pracownikami, ale również dla samego rynku pracy, który w ten sposób, korzystając z wiedzy odpowiednio przystosowanych do jego warunków pracowników mających stopień doktora, ma zwiększone szanse na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań – a tym samym – szeroko pojmowany rozwój społeczno-gospodarczy.

Po trzecie, doktoranci powinni być uznani za specjalistów przyczyniających się do tworzenia nowej wiedzy. Zalecenie to dyscyplinuje doktorantów, jak również ich kierowników naukowych do poszukiwania innowacyjności – zarówno w tematyce badań, jak również w sposobach ich przeprowadzania.

Omówienie tych trzech podstawowych kwestii jest zasadnicze dla zrozumienia istoty studiów doktoranckich w aktualnym systemie polskiego prawa. Na podstawie przywołanych wcześniej postulatów przedstawicieli nauki i władz, a także na podstawie analizy aktualnego ustawodawstwa i kierunków zmian można wyciągnąć wniosek, iż studia trzeciego stopnia są studiami nakierowanymi na ukształtowanie młodego naukowca, otwartego na samodzielną pracę badawczą, przedstawiającą wartość w zakresie poszerzania aktualnego stanu wiedzy w poszczególnych dziedzinach nauki, przygotowanego do pracy zarówno w charakte-

¹⁵ Zdaniem autora, pełne omawianie wcześniej wskazywanych zasad nie jest celowe, szczególnie biorąc pod uwagę systematykę pracy; z tego względu autor uważa za słuszne omówienie tylko niektórych zasad, odnoszących się w najwyższym stopniu do samej istoty studiów doktoranckich. Odnośnie do zasad salzburskich szerzej: K. Cyran, O. Kurek, *op. cit.*, D. Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 129.

rze dydaktycznym¹⁶, jak również gotowego do wdrażania rezultatów swoich badań do praktyki funkcjonowania rynku gospodarczego.

Jako cechy stanowiące istotę studiów doktoranckich można więc z całą pewnością wskazać na:

- nastawienie na samodzielną, oryginalną pracę badawczą;
- nastawienie na użyteczność prowadzonej pracy badawczej, przy czym użyteczność ta powinna dać się wyrazić w trzech wymiarach:
 - 1) poszerzenie aktualnego stanu wiedzy w danej dziedzinie nauki,
 - 2) możliwość społeczno-gospodarczego wykorzystania osiągnięć,
 - 3) rozwój naukowy samego doktoranta,
- nastawienie na międzyuczelnianą, w tym również międzynarodową współpracę w zakresie wymiany osiągniętych rezultatów badawczych i potencjału ludzkiego.

Główne założenia kierunków zmian w zakresie istoty studiów doktoranckich

Aby zrealizować pełnię zamierzeń w zakresie istoty studiów trzeciego stopnia, konieczna była reforma systemu norm o szkolnictwie wyższym i dostosowanie regulacji do modelu, który ukształtował się w wyniku wdrażania procesu bolońskiego, oraz do aktualnych potrzeb społeczno-ekonomicznych. Wyzwaniem dla ustawodawcy był przede wszystkim wzrost liczby doktorantów, który pociągał za sobą konieczność stworzenia warunków dla zapewnienia wysokiej jakości przewodów doktorskich prowadzących do rozwoju i wyłaniania najlepszych młodych naukowców. W tym celu opracowane zostały „Założenia do nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz stopniach naukowych i tytułach naukowych w zakresie sztuki”.

Zgodnie z tym dokumentem, dla realizacji tych celów przyjęto następujące założenia (wybrane z uwagi na temat):

- Ustanowienie warunku otwarcia przewodu doktorskiego w postaci minimum jednej publikacji w indeksowanym czasopiśmie naukowym o zasięgu co najmniej krajowym lub udział z prezentacją w międzynarodowej konferencji naukowej, mającej wysoką rangę naukową.

¹⁶ Należy w tym miejscu nadmienić, iż autor nie stawia tezy, iż elementem studiów doktoranckich jest obligatoryjne przypisanie osoby doktoranta czy też przyszłego doktora do pracy dydaktycznej, lecz zwraca uwagę na konieczność takiego uregulowania istoty tych studiów, by, pozostawiając wybór drogi osobom odbywającym te studia, przygotowywały się one zarówno do kontynuowania kariery naukowej, jak również wykorzystywania zdobytej wiedzy i doświadczenia na rynku pozaakademickim.

- Zniesienie ograniczeń dotyczących liczby zagranicznych recenzentów, biorących udział w przewodach doktorskich, pod warunkiem posiadania przez nich pozycji odpowiadającej pozycji samodzielnego pracownika naukowego w Polsce. Generalna zasada wprowadzi obowiązek, aby recenzent nie był zatrudniony w instytucji naukowej, gdzie broniona jest rozprawa lub z której pochodzi doktorant.
- Wprowadzenie możliwości przedkładania rozprawy doktorskiej i obrony w języku angielskim, a w przypadku studiów filologicznych również w językach będących przedmiotem badań.
- Rozprawa doktorska będzie mogła mieć tradycyjnie formę maszynopisu lub książki, spójnego tematycznie zbioru rozdziału(ów) w książkach wydanych lub przyjętych do druku, spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych (lub przyjętych do druku) w indeksowanych czasopiśmie naukowych¹⁷.
- Wzmocnienie reguł jawności doktoratów poprzez wprowadzenie wymogu publikacji treści doktoratu oraz recenzji na stronie wydawnictwa uczelnianego lub instytutowego (w formacie PDF), co najmniej na okres od dnia uchwały rady naukowej o przeprowadzeniu obrony doktoratu do dnia przeprowadzenia obrony.
- Dopuszczenie w przypadku nauk technicznych i sztuki złożenia rozprawy w formie pracy projektowej, konstrukcyjnej, technologicznej lub artystycznej, autorskiej lub współautorskiej.
- Zastąpienie egzaminu z języka nowożytnego wymogiem posiadania zewnętrznego dokumentu, potwierdzającego znajomość jednego z nowożytnych języków obcych (listę certyfikatów ustali minister w drodze rozporządzenia).
- Studia doktoranckie (w uczelniach, instytutach naukowych oraz instytutach badawczo-rozwojowych) będą podlegały przepisom ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.
- Studia doktoranckie będzie mogła prowadzić jednostka mająca uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego lub doktora habilitowanego sztuki.
- Wprowadzenie obowiązkowego trybu konkursowego przy kwalifikacji na stacjonarne studia doktoranckie.
- Doktoranci będą mieli równe prawa w zakresie pomocy materialnej.
- Zniesienie ustawowych ograniczeń w podejmowaniu pracy przez doktorantów.

¹⁷ Zgodnie z treścią tego postulatu, indeksy miałyby być określone przez ministra w drodze rozporządzenia.

- Koszty przeprowadzania przewodów doktorskich, habilitacyjnych osób fizycznych spoza uczelni będą mogły być pokrywane przez jednostki je zatrudniające lub same osoby zainteresowane, tak aby przewód prowadzony był jak najbardziej rzetelnie¹⁸.

Uzasadniając te postulaty, autorzy „Założeń” wskazywali, iż:

[...] wzrostowi liczby uzyskiwanych stopni naukowych doktora powinna towarzyszyć szczególna dbałość o jakość doktoratów, jako warunku przyspieszenia kariery akademickiej, rozwoju nauki oraz odpowiedzi na wyzwania nowoczesnej gospodarki¹⁹.

Stąd też wymienione postulaty można sprowadzić do kilku podstawowych kwestii. Po pierwsze, postuluje się odejście od typowo akademickiego charakteru nabywania stopnia naukowego doktora poprzez przygotowanie niepublikowanej zazwyczaj dysertacji naukowej, poprzez wprowadzenie wymogu choćby czasowego udostępnienia pracy oraz umożliwienie uczestnikowi studiów doktoranckich osiągnięcie kwalifikacji trzeciego stopnia poprzez pracę badawczą na wysokim poziomie, odzwierciedlającym się m.in. w posiadaniu dorobku naukowego w postaci publikacji w renomowanym czasopiśmie. Kierunek postulowanych zmian jest w tym zakresie bezsprzecznie prawidłowy, gdyż zakłada, poprzez podniesienie znaczenia udostępnionych osiągnięć, większą użyteczność rezultatów pracy badawczej doktoranta. Po drugie, zakłada się większe „umiędzynarodowienie” instytucji doktoratu poprzez otwarcie na zagranicznych recenzentów (w ograniczonym jednak zakresie) oraz umożliwienie przedłożenia rozprawy doktorskiej oraz obrony w językach obcych. Po trzecie, postuluje się zmiany w systemie recenzowania, mające na celu ograniczenie patologii występujących w tym zakresie, poprzez wzmocnienie wymogu jawności pracy oraz wprowadzenie możliwości finansowania przewodu doktorskiego w sposób umożliwiający jego pełną rzetelność. Po czwarte wreszcie, propozycje zakładają zniesienie różnic pomiędzy instytucjami naukowymi i wprowadzenie czytelnego, regulowanego ustawą, systemu rekrutacji i przeprowadzania studiów doktoranckich.

Postulaty te wywarły dający się zauważyć wpływ na kierunek zmian w systemie prawa o szkolnictwie wyższym, wprowadzonych reformą przeprowadzaną stopniowo w roku 2011. Zapewnienie realizacji założonych celów wymagało wprowadzenia systemu mechanizmów, będących przedmiotem szczegółowych uregulowań. Omówienie ich wszystkich wykracza jednak poza granice tematyczne pracy i jest niecelowe ze względu na temat; dla wykazania istoty studiów trzeciego stopnia po zmianach zdaje się wystarczające omówienie kilku fundamentalnych mechanizmów.

¹⁸ „Założenia...”, s. 49-51.

¹⁹ *Ibidem*, s. 51-52.

Podstawowe mechanizmy realizacji założeń studiów doktoranckich w aktualnym stanie prawnym

Pierwszym i podstawowym czynnikiem mogącym zapewnić osiągnięcie założonych celów dla studiów trzeciego stopnia celów jest dopuszczenie do uczestnictwa w nich odpowiednio zweryfikowanego grona osób. Regulacja w tym zakresie zawarta została w art. 196 p.s.w. Artykuł ten był również obiektem nowelizacji²⁰; w pierwotnym brzmieniu ust. 1 kryterium uczestnictwa w studiach doktoranckich było posiadanie tytułu magistra lub równorzędnego, a także spełnienie warunków rekrutacji, ustalonych przez uczelnię²¹, teraz zaś wyłącznym kryterium dopuszczenia do uczestnictwa w studiach trzeciego stopnia jest posiadanie tytułu magistra lub równorzędnego²². Zmiana ta stanowi konsekwencję integracji uczelni i jednostek naukowych, w związku z czym, zdaniem H. Izdebskiego i J. Zielińskiego, uregulowanie musi być pełne, tj. nie może już, przy uwzględnieniu kierunków aktualnej polityki oświatowej, odwoływać się do rekrutacji na studia²³. Aktualne uregulowanie, mimo innej systematyzacji, w *meritum* zawiera jednak rozwiązanie podobne, gdyż stosownie do wprowadzonego nowelą z 18 marca 2011 r. brzmienia ust. 2, rekrutacja na bezpłatne studia doktoranckie odbywa się w drodze konkursu, przy czym warunki i tryb rekrutacji na studia doktoranckie oraz ich formy określa w uczelni senat, a w jednostce naukowej – rada naukowa jednostki, przy odpowiednim stosowaniu przepisu art. 169 ust. 5. Podjętą w tym trybie uchwałę podaje się do publicznej wiadomości nie później niż do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego, w którym rozpoczyna się rok akademicki, którego uchwała dotyczy.

Wprowadzona zmiana zdaje się zakreślać bardziej uporządkowany i czytelny system rekrutacji uczestników, odbierając nieco swobody uczelniom i pozostawiając do ich dyspozycji jedynie warunki i tryb rekrutacji. Wyznaczony ustawowo termin 30 kwietnia daje ponadto możliwość lepszego przeglądu zapoznania się z wymaganiami studiów doktoranckich osobom zainteresowanym, dając im tym samym czas na wybór oferty i podjęcie działań zmierzających do realizacji wymogów zawartych w uchwale.

Uwarunkowaną tymi regułami rekrutację przeprowadzają komisje rekrutacyjne powołane przez kierownika jednostki organizacyjnej uczelni lub dyrektora jednostki naukowej. Na podstawie przeprowadzonego konkursu komisje rekrutacyjne podejmują decyzje w sprawach przyjęcia na studia doktoranckie²⁴.

²⁰ Nowelą z 18 marca 2011 r. zmieniono ust. 1 i 2 i wprowadzono ust. 3-5.

²¹ Przy odpowiednim stosowaniu przepisów art. 169 ust. 2 i 7-10 oraz art. 170 p.s.w.

²² Zmiana wprowadzona nowelą z 18 marca 2011 r.

²³ H. Izdebski, J. Zieliński, *Komentarz*, s. 373.

²⁴ Art. 196 ust. 3 p.s.w. Omówienie w szerszym zakresie warunków i trybu rekrutacji jest niecelowe z uwagi na temat niniejszego opracowania.

Z chwilą złożenia ślubowania, którego treść ustawodawca pozostawił w gestii statutu uczelni lub jednostki naukowej, kandydat na studia nabywa prawa i obowiązki doktoranta²⁵.

Drugą kwestię stanowi organizacja i tryb studiów doktoranckich. Stosownie do treści art. 196 ust. 6 p.s.w., regulacja w tym zakresie jest dwupoziomowa, przy czym pierwszy poziom stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego²⁶, natomiast w kwestiach przez ustawodawcę nieuregulowanych zastosowanie znajduje regulamin studiów doktoranckich, uchwalony przez senat uczelni lub radę naukową jednostki naukowej, co najmniej pięć miesięcy przed rozpoczęciem studiów.

Trzecim elementem realizacji założeń studiów trzeciego stopnia jest ustalenie kręgu obowiązków doktoranta, których wypełnienie stanowi *conditio sine qua non* zaliczenia tych studiów i w optymalny sposób mobilizuje doktoranta do działań zgodnych z założeniami tej formy kształcenia, zapewniając mu przy tym możliwość osiągnięcia zakładanych efektów kształcenia. Na podstawie przepisów p.s.w. daje się zauważyć podział tych obowiązków na dwie grupy, przy czym, zdaniem autora pracy, pozwalają się one określić jako pierwotne i wtórne. Obowiązki pierwotne wynikają wprost z przepisów ustawy, konkretnie z art. 197 p.s.w. Podstawą i punktem wyjścia jest obowiązek postępowania zgodnie z treścią ślubowania i regulaminem studiów doktoranckich²⁷. Oprócz tego jako podstawowe obowiązki uczestnika studiów doktoranckich ustawa wymienia, w ust. 2 art. 197, realizowanie programu studiów doktoranckich oraz prowadzenie badań naukowych i składanie sprawozdań z ich przebiegu.

„Podstawowość” tych obowiązków ma wymiar szczególny, gdyż wyznacza szerokie ramy, stanowiące istotny fundament studiów doktoranckich, przy czym wyjście poza te ramy obwarowane jest sankcją – doktoranci, którzy nie wywiązują się z obowiązków, o których mowa w art. 197 ust. 1 i 2, mogą, decyzją kierownika studiów, zostać skreśleni z listy uczestników studiów doktoranckich.

Do obowiązków pierwotnych zaliczyć można również zobligowanie do odbywania praktyk zawodowych w formie prowadzenia zajęć dydaktycznych lub uczestniczenia w ich prowadzeniu (w aktualnym stanie prawnym obowiązek ten istnieje w wymiarze od 10 do 90 godzin rocznie)²⁸, przy czym zobowiązanie to

²⁵ Art. 196a p.s.w.

²⁶ Dośł. „ustawa i inne przepisy”.

²⁷ Przepis art. 197 ust. 1 *in fine* zawiera odesłanie do art. 189, wyznaczającego obowiązki studenta, ze szczególnym uwzględnieniem uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów; składania egzaminów, odbywania praktyk i spełniania innych wymogów przewidzianych w planie studiów; przestrzegania przepisów obowiązujących w uczelni.

²⁸ § 6 ust. 1 rozporządzenia MNiSW w sprawie kształcenia na studiach doktoranckich w zw. z art. 201 ust. 2 pkt 2 p.s.w.

odnosi się wyłącznie do doktorantów uczelni i nie dotyczy doktorantów zatrudnionych w charakterze nauczycieli akademickich²⁹. Z tego też względu obowiązek ten nie stanowi z mocy ustawy powodu skreślenia z listy uczestników studiów trzeciego stopnia. Takie uregulowanie ma na celu ujednoczenie zasad, którym podlegają doktoranci uczelni i jednostek naukowych³⁰.

Jako obowiązki wtórne wskazać należy skonkretyzowane wymogi skierowane do uczestnika studiów doktoranckich, zawarte w regulaminie studiów i treści ślubowania. W tym zakresie normy prawa oświatowego pozostawiają pewną swobodę uczelniom i jednostkom naukowym, z zastrzeżeniem jednak, iż zakres obowiązków podyktowany jest regułami kształcenia na studiach doktoranckich, przy jednoczesnym założeniu realizacji celów tej formy kształcenia.

Weryfikacja postępów uczestnika studiów trzeciego stopnia w zakresie realizacji założeń studiów doktoranckich

Osiągnięcie zakładanych celów wymaga, przede wszystkim ze względu na brak naukowego doświadczenia doktoranta, weryfikacji jego postępów i wywiązywania się przez niego z nałożonych obowiązków. Wiąże się to z funkcjonowaniem w systemie prawa oświatowego mechanizmów kontroli i weryfikacji. Na wstępie rozważań w tym przedmiocie wskazać jednak należy, iż dokonując analizy wyszczególnionych punktów, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na dosyć mocno zakorzenione w systemie prawa oświatowego mechanizmy kontroli – zarówno nad przebiegiem samych studiów (można to więc określić roboczo jako ocena kryteriów formalnych), jak i nad przebiegiem i rezultatami samodzielnej pracy naukowej doktoranta (ocena merytoryczna).

Weryfikacja kryteriów formalnych

Podstawowy, a zarazem najbardziej charakterystyczny mechanizm kontroli w zakresie wypełniania przez doktoranta kryteriów formalnych polega na oddaniu doktorantów – młodych specjalistów – pod nadzór pracownika naukowego bardziej doświadczonego i bardziej zaawansowanego merytorycznie – kierownika studiów

²⁹ § 6 ust. 2 rozporządzenia MNiSW w sprawie kształcenia na studiach doktoranckich.

³⁰ H. Izdebski, J. Zieliński, *op. cit.*, s. 375.

doktoranckich³¹. Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich, do jego zadań należą:

- 1) organizowanie realizacji programu studiów doktoranckich;
- 2) dokonywanie oceny realizacji programu studiów doktoranckich oraz prowadzenia badań naukowych przez doktorantów, w sposób określony przez radę jednostki organizacyjnej uczelni albo radę naukową jednostki naukowej;
- 3) zaliczanie doktorantowi kolejnych lat studiów doktoranckich.

Kierownik studiów jest również osobą decyzyjną w zakresie sankcjonowania niewywiązywania się studentów z nałożonych na nich obowiązków.

Rozporządzenie z dnia 1 września 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich przekazuje kierownikowi studiów uprawnienia i kompetencje w zakresie formalnej organizacji i kontroli nad przebiegiem studiów doktoranckich³².

Weryfikacja merytoryczna

Weryfikacji merytorycznej dokonuje desygnowany do tego celu przez jednostkę organizacyjną uczelni lub jednostkę naukową opiekun naukowy. Funkcję tę może pełnić nauczyciel akademicki albo pracownik naukowy, mający co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego w zakresie danej lub pokrewnej dyscypliny naukowej lub artystycznej, aktywny naukowo, posiadający aktualny dorobek naukowy albo osiągnięcia artystyczne, z okresu ostatnich 5 lat³³.

Przystępujący do studiów doktoranckich ma możliwość wyboru opiekuna naukowego, przy czym wybór ten zazwyczaj podyktowany jest specjalizacją merytoryczną kierownika. Ma to bowiem duże znaczenie w praktyce, gdyż od momentu rozpoczęcia studiów doktoranckich opiekun naukowy wspiera doktoranta w samodzielnej pracy badawczej lub artystycznej³⁴. Z tego względu jest bardzo istotne, by zakres wiedzy i umiejętności opiekuna naukowego pokrywał się z tematem badań doktoranta. Ma to jednak znaczenie czysto pragmatyczne, należy

³¹ Stosownie do § 5 rozporządzenia w sprawie studiów doktoranckich, kierownikiem studiów doktoranckich może być osoba mająca co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego albo doktora habilitowanego sztuki lub kwalifikacje II stopnia w zakresie sztuki i dyscyplin artystycznych, albo osoba, która nabyła uprawnienie równoważne z uprawnieniami doktora habilitowanego na podstawie art. 21a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65, poz. 595, z późn. zm.), zatrudniona w jednostce organizacyjnej uczelni albo w jednostce naukowej w pełnym wymiarze czasu pracy.

³² Zob. § 9, 11 i in. rozporządzenia w sprawie studiów doktoranckich.

³³ § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich.

³⁴ § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich.

bowiem zastrzec, iż zgodnie z brzmieniem § 12 ust. 2 omawianego rozporządzenia wymagane są jedynie kwalifikacje w zakresie „danej lub pokrewnej dyscypliny naukowej lub artystycznej”, przy czym należy pamiętać, iż pojęcie dyscypliny naukowej jest bardzo szerokie – do kategorii dyscypliny naukowej możemy zaliczyć m.in. prawo, medycynę czy językoznawstwo³⁵.

Należy zastrzec, iż wcześniej przedstawiono jedynie mechanizmy stanowiące swoisty fundament, umożliwiający w założeniu prawodawcy realizację celów postawionych przed studiami doktoranckimi.

O ile wymienione regulacje stanowią fundament, to swoistym „dachem”, a więc zwieńczeniem istoty studiów doktoranckich, jest sam doktorat – będący w istocie zakładanym rezultatem studiów trzeciego stopnia.

Końcowa weryfikacja postępów doktoranta

Jak wynika z przywoływanego na początku pracy art. 2 ust. 1 pkt 10 w zw. z pkt 18h, zasadniczym celem jest uzyskanie przez osobę odbywającą studia doktoranckie tytułu naukowego doktora, stosownie do trybu zawartego w art. 11 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowych i tytule naukowym w zakresie sztuki. Ze względu na założenia stawiane studiom trzeciego stopnia, również osiągnięcie tego celu musi być obwarowane stosownymi wymaganiami. W aktualnym brzmieniu ustawy, a więc po nowelizacji z dnia 18 marca 2011 r., stopień naukowy doktora nadawany jest osobie, która spełnia łącznie cztery wymogi:

- ma tytuł zawodowy magistra, magistra inżyniera, lekarza lub inny równorzędny lub posiada dyplom, o którym mowa w art. 191a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (dyplom zagranicznej uczelni, honorowany w świetle polskiego prawa)³⁶;
- zdała egzaminy doktorskie w zakresie określonym przez radę jednostki organizacyjnej, przy czym ustawa wskazuje, iż egzaminy doktorskie przeprowadzane są w zakresie:
 - a) dyscypliny podstawowej odpowiadającej tematowi rozprawy doktorskiej;
 - b) dyscypliny dodatkowej;

³⁵ Dokładny wykaz dyscyplin naukowych znajduje się w załączniku do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. z dnia 30 sierpnia 2011 r.).

³⁶ Przy czym przepis ten dotyczy jedynie dyplomów uzyskanych w krajach UE, OECD i EFTA.

- c) obcego języka nowożytnego, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora nie ma certyfikatu potwierdzającego znajomość języka obcego, o którym mowa w ust. 1 pkt 4;
- przedstawiła i obroniła rozprawę doktorską;
 - zdała egzamin z nowożytnego języka obcego lub ma certyfikat potwierdzający znajomość nowożytnego języka obcego, określony w odrębnych przepisach.

Zdaniem autora, daje się zauważyć zależność pomiędzy tak skonstruowanymi wymogami a założeniami, o których mowa była we wcześniejszych częściach opracowania. Omówienie pierwszego punktu *ad meritum* jest niecelowe ze względu na jego oczywistość, aczkolwiek na uwagę zasługuje fakt, iż marcową nowelizacją z 2011 r. dokonano zrównania polskich i zagranicznych dyplomów ukończenia studiów pierwszego i drugiego stopnia oraz studiów jednolitych, o poziomie odpowiadającym studiom drugiego stopnia. Przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 zawiera odesłanie do art. 191a p.s.w., który w aktualnym brzmieniu również wprowadzony został w drodze nowelizacji z dnia 18 marca 2011 r. Rozwiązanie takie zdaje się stanowić odpowiedź na postulat „umiędzynarodowienia” studiów doktoranckich, przy czym do pełnej realizacji tego postulatu niezbędne jest istnienie paralelnych uregulowań w ustawodawstwach krajów, które objęte zostały dyspozycją tego przepisu – a więc uregulowań dopuszczających absolwentów polskich studiów wyższych do studiów trzeciego stopnia, oferowanych przez jednostki naukowe tych krajów.

Postulat transgraniczności studiów doktoranckich zawarty został, co prawda, nie *expressis verbis*, lecz pośrednio – również w pkt 4 i 2 w zw. z ust. 2 pkt 3, tj. w wymogu znajomości języka obcego. Wymóg „znajomości” można wyinterpretować z brzmienia przepisu wprowadzonego nowelą z marca 2011 r., porównując go z pierwotną wersją, która zawierała jedynie obowiązek zdania egzaminu z języka nowożytnego. Owa „znajomość” w miejsce przymusu egzaminacyjnego nie jest sformułowaniem przypadkowym, gdyż zakłada, iż doktorant już w trakcie studiów doktoranckich może otrzymać innego rodzaju potwierdzenie znajomości języka – co należy rozumieć jako zachętę do pracy nad językiem obcym jeszcze na etapie studiów. Konstruując w ten sposób regulację, ustawodawca zdaje się zauważać, iż proces internacjonalizacji studiów doktoranckich przybiera na sile i znaczeniu – i w związku z tym wprowadza pewne udogodnienia dla osób, które w nim uczestniczą.

Uregulowanie takie ma znaczenie również w zakresie postulatu upowszechnienia rezultatów działalności naukowej doktoranta, pozwala bowiem na ich udostępnianie szerszemu, niż tylko polskojęzyczne, środowisku naukowemu czy rynkowi.

Egzaminy i obrona rozprawy doktorskiej mają charakter ostatniego stadium kontroli nad rezultatami osiąganymi przez doktoranta zarówno w zakresie realizacji programu studiów, jak również w prowadzonej samodzielnie pracy badawczej.

Podsumowanie i wnioski

Na podstawie tak omówionej regulacji nasuwa się kilka wniosków, jak również wiele kwestii, które wymagają odpowiedzi.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na silny wpływ postulatów rodzących się w trakcie procesu bolońskiego na kształt studiów doktoranckich w Polsce – świadczy to o realizacji przez polskiego ustawodawcę założeń tego procesu. Analiza „Założeń” do nowelizacji p.s.w. wykazuje również, iż polskie szkolnictwo wyższe boryka się z podobnymi problemami, jak wyższa oświata w innych krajach europejskich – toteż wdrażanie ustalonych na forum międzynarodowym rozwiązań stanowi nie tylko przejaw integracji, ale również może stanowić konkretną odpowiedź na wiele kwestii, wymagających reakcji od polskiego ustawodawcy.

Przy tym należy zaznaczyć, iż zmiany wprowadzane są dosyć ostrożnie – nowelizowanie szkolnictwa wyższego następuje z poszanowaniem przyjętego wcześniej modelu, a ustawodawca nie wprowadza drastycznych zmian – lecz bardziej otwiera stopniowo drogę do pewnych rozwiązań, nie eliminując poprzednich uregulowań.

Generalnie daje się dostrzec silna tendencja do unifikowania studiów doktoranckich, przy czym unifikacja ta odbywa się na dwóch płaszczyznach: pierwsza z nich dotyczy unifikacji modelu studiów odbywanych w uczelniach i w jednostkach naukowych, druga zaś wykracza poza ramy polskiego systemu prawnego i odnosi się do ujednoczenia studiów doktoranckich wewnątrz systemów prawnych państw – uczestników procesu bolońskiego.

O ile integrację na pierwszej płaszczyźnie można ocenić zdecydowanie pozytywnie, gdyż znosi różnice w sytuacji prawnej doktorantów uczelni i jednostek naukowych, o tyle prawidłowość ustaleń zapadających na drugiej platformie może budzić wątpliwości. Ustawodawca polski, za przykładem wielu państw europejskich, przyjął model, w którym studia doktoranckie stanowią studia trzeciego stopnia – można je zatem kwalifikować jako kontynuację poprzednich szczebli, choć zgodnie z p.s.w., mieszczą się w zakresie definicji studiów wyższych. Na tym właśnie gruncie powstaje nieścisłość, gdyż na podstawie przepisów aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce nie można udzielić klarownej odpowiedzi, czym w aktualnym stanie prawnym są studia doktoranckie – czy faktycznie studiami trzeciego z kolei stopnia, czy też pierwszym etapem samodzielnej pracy naukowej. Ustawowe określenie studiów doktoranckich jako studiów trzeciego stopnia miało niewątpliwie za zadanie uporządkowanie regulacji w tym zakresie, poprzez odgórne zdefiniowanie miejsca tej formy kształcenia w systemie. Pozostaje to z pewnością nie bez znaczenia dla wspomnianej integracji na pierwszej płaszczyźnie, a także w odniesieniu do kwestii technicznych i organizacyjnych związanych z tymi studiami.

Zdaniem autora, nie przesądza to jednak charakteru studiów doktoranckich jako studiów trzeciego stopnia, gdyż brak wyraźnego (poza kwestiami organizacyjnymi, w których przepisy o wcześniejszych formach kształcenia znajdują odpowiednie zastosowanie) powiązania studiów trzeciego stopnia ze studiami pierwszym i drugim. Odmierna jest przede wszystkim formuła tych studiów, odmienne są również założenia i cele przed nimi stawiane. Stosownie do schematu sformułowanego w treści pracy, głównymi cechami studiów doktoranckich mają być: samodzielna i oryginalna praca badawcza, użyteczność tej pracy i jej efektów, a także wymiana specjalistów i osiągniętych wskutek ich badań rezultatów badawczych – a więc cechy zgoła różne niż zakładane w odniesieniu do rozumianych zgodnie z p.s.w. studiów wyższych.

Stąd też autor stoi na stanowisku, iż ustawodawca dosyć niefortunnie oznaczył studia doktoranckie jako studia trzeciego stopnia, gdyż nazwa ta może wprowadzać w błąd odnośnie ich istoty i charakteru. Stanowią one bowiem w zdecydowanie większym stopniu pierwszy, wstępny etap do samodzielnej pracy naukowej i jako takie powinny być odbierane – w tym również przez prawodawcę, który pod tym kątem powinien przeprowadzać dalsze zmiany w tym zakresie, opierając się przede wszystkim na słusznych postulatach „Założeń” i wprowadzając je stopniowo.

Michał Mościcki

The essence of PhD studies after amendment of 2011

A b s t r a c t

The author describes actual regulations of PhD studies – after comprehensive amendment of 2011. The author pays his attention on already demanded directions of modifications and the level of its implementation, as well as he makes evaluation of equity of several guidelines and regulations established by the Polish legislator in this scope.

K e y w o r d s : PhD studies, scientific researches, higher education, guidelines.

ŁUKASZ GÓRSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Znaczenie kodeksów etycznych studentów i doktorantów dla ich odpowiedzialności dyscyplinarnej

Uwagi wprowadzające

Nowelizacja ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym¹ z dnia 11 marca 2011 r. wprowadziła obowiązek opracowania i promowania przez odpowiednie samorządy kodeksów etyki studenta i doktoranta. Tym samym obligatoryjne stało się działanie, które wcześniej podejmowane było bez impulsu ze strony ustawodawcy. Przykładowo można wymienić kodeks opracowany na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, skierowany do studentów tej jednostki². Oczywiście, realizacja obowiązku wskazanego na wstępie spowodowała powstanie kolejnych kodyfikacji³, jak ta, dotycząca doktorantów, a zrealizowana na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu⁴. Również Parlament Studentów

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365; dalej – p.s.w.); przedmiotowa dla niniejszych rozważań nowelizacja wprowadzona została ustawą z dnia 18 marca 2011 r. (Dz.U. nr 84, poz. 455).

² Por. A. Szadok-Bratuń, *Kodeks etyki studentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z komentarzem*, Wrocław 2010.

³ Użycie określenia „kodyfikacja” jest uprawnione ze względu na etymologię określenia „kodeks etyczny”, powstałego w XIX w. pod wpływem prac nad wielkimi kodyfikacjami prawa właśnie. Por. P. Łabieniec, *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej*, [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński, *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, Warszawa 2008, s. 46.

⁴ http://samorząd-dokt.umk.pl/ckeditor_assets/attachments/30/Kodeks%20Etyki%20Doktoranta%20UMK.pdf?1332367282 (23 marca 2012 r.).

Rzeczypospolitej Polskiej przygotował modelowy kodeks etyczny, mogący stanowić podstawę prac samorządów⁵.

W uzasadnieniu wprowadzonych zmian⁶ próżno jednak szukać fragmentów *explicite* odnoszących się do nowo wprowadzonych: art. 202 ust. 5a oraz art. 208 ust. 1a p.s.w. i wskazujących na przesłanki, jakimi kierował się ustawodawca, kreując wskazany wcześniej obowiązek, ani na przewidywane konsekwencje sformułowania tych kodeksów. Niektórzy przedstawiciele nauki, jak J. Hołówka, odnoszą się zresztą z rezerwą do procesu kodyfikowania norm etycznych. Autor ten wykazuje, iż tego rodzaju kodeksy nie przyczynią się bezpośrednio do poprawy poziomu etycznego studentów. Jednostki, które nie przestrzegają niepisanych zasad, i tak nie będą tego czynić, gdy zostaną spisane; z kolei osobom zachowującym się etycznie z natury do takiego postępowania wystarczy jedynie odpowiednia doza autorefleksji⁷. Zwolennicy nurtu kodeksualistycznego przytaczają inne argumenty. I. Bogucka wymienia m.in. oddziaływanie wychowawcze, zwłaszcza w sytuacji braku satysfakcji z praktykowanych zachowań, dostarczenie kryteriów oceny zachowań⁸.

W każdym razie, nawet jeżeli kodeksy etyczne nie wpływałyby na zmianę postępowania osób, których dotyczą, nie znaczy to, że mogłyby być pozbawione znaczenia. Celem niniejszego opracowania jest rozpatrzenie funkcji, jakie mogą pełnić w trakcie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych studentów i doktorantów. W tym celu przytoczone zostaną pewne uwagi o charakterze zarówno teoretycznym, dotyczące choćby statusu prawnego takich kodeksów i uporządkowania pojęć z dziedziny teorii etyki, jak i praktycznym, w postaci odniesień do efektów prac niektórych komisji dyscyplinarnych.

Rodzaje odpowiedzialności dyscyplinarnej

W doktrynie rozróżnia się odpowiedzialność dyscyplinarną *sensu largo* i *sensu proprio*⁹. Pierwsza z nich wiąże się z podporządkowaniem, jakie wynika ze stosunków

⁵ <http://www.psrp.org.pl/psrp/komunikaty-przewodniczego/1536-wzorcowy-kodeks-etyki-studenta> (23 marca 2012 r.).

⁶ Druk sejmowy z dnia 6 października 2010 r. nr 3391.

⁷ J. Safjański, *Czy studentowi potrzebna jest etyka?*, „Przegląd Prawniczy UW” nr 6/2003, s. 133 i 134.

⁸ I. Bogucka, *Zagadnienia tworzenia i funkcjonowania etycznych standardów zawodów prawniczych*, [w:] I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003, s. 9.

⁹ A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2001, s. 16; uwagi za: P. Skuczyński, *Granice odpowiedzialności dyscy-*

zatrudnienia pracowniczego. Sankcja dyscyplinarna w takim wypadku wymierzana jest przez pracodawcę za nieprzestrzeganie przepisów – przede wszystkim – o charakterze porządkowym obowiązujących w miejscu pracy. Odpowiedzialność tego rodzaju ma charakter raczej prywatnoprawny i wynika z przepisów prawa pracy. Ograniczenie swobody umów ma w jej wypadku jedynie na celu zrównoważenie pozycji stron stosunku pracy i ochronę praw pracowniczych.

W znaczeniu ścisłym, przez odpowiedzialność dyscyplinarną należy rozumieć „odpowiedzialność realizowaną przez organy powołane do kontrolowania lub nadzorowania wykonywania określonych zawodów lub pełnienia określonych funkcji”¹⁰. W tym wypadku podstawą odpowiedzialności są przepisy prawa publicznego dotyczące określonych zawodów czy służb¹¹.

Odpowiedzialność dyscyplinarna studenta, zdaniem P. Skuczyńskiego, wymyka się jednak takiemu modelowemu ujęciu. Z jednej bowiem strony użytkownik zakładu może być ukarany za naruszenie poleceń organów zakładu, z drugiej – często będzie miał przedstawicieli reprezentujących go w samorządzie, dysponujących możliwością wpływania na organy dyscyplinarne. Podobnie analiza materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności¹² nie musi prowadzić do bezpośredniego wniosku, iż odpowiedzialność tego rodzaju będzie się aktualizowała w wyniku samego niewykonania poleceń organów zakładu¹³.

Nieco mniej przekonywające jest stanowisko T. Tadli i J. Zaskórskiej, iż – z uwagi na charakter władztwa zakładowego sprawowanego przez uczelnię¹⁴ – powinno się mówić w tym wypadku o odpowiedzialności *sensu proprio*¹⁵.

Moralność, etyka, kodeksy deontologiczne

Część wstępna niniejszych rozważań wymaga również odniesienia do pojawiających się w nich pojęć – jak etyka, moralność, kodeks etyczny.

Na początku należy zwrócić uwagę, iż czasem, obok pojęcia „kodeks etyczny”, funkcjonuje określenie „kodeks deontologiczny”. Ustalenia wymaga więc

plinarnej, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna. Podstawy, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000–2005*, Warszawa 2008, s. 8.

¹⁰ P. Skuczyński, *Granice...*, s. 8.

¹¹ *Ibidem*, s. 8–9.

¹² Por. uwagi dalej.

¹³ P. Skuczyński, *op. cit.*, s. 9.

¹⁴ Na ten temat por. też A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, „Państwo i Prawo” nr 11/2011, s. 57–70.

¹⁵ T. Tadla, J. Zaskórska, *Postępowanie dyscyplinarne wobec studentów*, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 111.

wzajemna relacja tych pojęć, a także określenie ich stosunku do podstawowej kategorii – „moralności”.

To ostatnie pojęcie definiowane jest jako fenomen „społecznego, kształtowanego historycznie całokształtu stosunków międzyludzkich w celu ich regulacji z uwagi na aprobatę tego, co dobre i unikania tego, co złe”¹⁶, jest to więc „mniej lub bardziej spontanicznie kształtowane zjawisko społeczne”¹⁷.

Tego rodzaju proces jest przedmiotem badań ze strony nauki – etyki. Współcześnie jednak dystynkcja pomiędzy tymi dwoma terminami uległa jednak pewnemu zatarciu. Zauważono bowiem, że również tak rozumiana etyka może spełniać funkcje podobne do moralności¹⁸. Prowadzi to do tego, że ostatecznie termin „etyka” może być rozumiany trojako, tzn. w charakterze:

[...] teorii powinności moralnej lub moralnej wartości postępowania; [...] teorii faktycznie uznawanych w określonym środowisku społecznym (etos), a często także praktykowanych w nim norm moralnych postępowania (moralność); [...] przeświadczenia (oceny) i praktyki moralne danej społeczności lub nawet poszczególnych jej przedstawicieli¹⁹.

Pierwsze ze znaczeń desygnuje „etykę normatywną”, drugie – „opisową”, trzecie zaś – „etos”.

Przyjęcie wskazanego aparatu pojęciowego musi prowadzić do wniosku, że:

[...] etyka studencka zawarta w rozmaitych kodeksach normujących realne sytuacje studentów jest próbą wyprowadzenia konkretnych konkluzji w formie reguł postępowania ze zbioru norm moralnych wypracowywanych od czasów Sokratesa²⁰.

Wreszcie: często w kontekstach dotyczących rozważań w przedmiocie kodeksów etycznych, używane jest pojęcie „kodeks deontologiczny”. W tym znaczeniu jest to termin stosowany do etyk zawodowych, „określających powinności wynikające ze statutów i przyjętych zwyczajów w różnych zawodach”²¹.

¹⁶ R.A. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 21.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ T. Styczeń, *Etyka*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, t. 3, Lublin 2002, s. 269.; cyt. za: A. Szadok-Bratuń, *Dlaczego zajmować się etyką studencką? Próba (re)konstrukcji źródłowo-pojęciowej*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Kodeks...*, s. 44-45.

²⁰ A. Szadok-Bratuń, *Dlaczego...*, s. 45.

²¹ *Ibidem*, s. 54.

Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej

Rozważenie stosowalności kodeksów etycznych jako materialnoprawnej podstawy odpowiedzialności studenta lub doktoranta wymaga przeanalizowania treści przede wszystkim art. 211 ust. 1, a także art. 226 ust. 1 i 4 p.s.w.; w zakresie relevantnym dla niniejszego opracowania ich hipotezy są na tyle zbieżne, iż zasadne jest łączne rozważenie konsekwencji prawnych tych przepisów.

Aktualizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej uzależniona jest od spełnienia przesłanki naruszenia przepisów obowiązujących w uczelni (jednostce naukowej) i za popełnienie czynów uchybiających godności studenta (doktoranta). Przedmiot artykułu wymaga rozważenia obu tych przesłanek w celu stwierdzenia wzajemnych relacji pomiędzy nimi a kodeksami etycznymi.

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę na bardziej pierwotny problem – mianowicie, czy do poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej wystarczy spełnienie jednej tylko przesłanki określonej w art. 211 ust. 1 p.s.w. (i jego odpowiednikach), czy też obie te przesłanki powinny być spełnione łącznie?

Komisja dyscyplinarna Uniwersytetu Warszawskiego nie zachowała pod tym względem jednolitej linii orzeczniczej. W przypadku studenta zatrzymanego przez policję z powodu korzystania z drogi publicznej w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, rzecznik dyscyplinarny wniósł o umorzenie postępowania, gdyż czyn taki, co prawda, uchybia godności studenta, jednakże nie narusza przepisów obowiązujących w uczelni²². Nawiasem mówiąc, rzecznik w tym wypadku stwierdził, iż powodem przemawiającym za umorzeniem jest to, iż czyn taki stanowi przedmiot innego postępowania. Nie jest to jednak argument o charakterze konkluzywnym. Postępowanie dyscyplinarne i inne – karne – mają charakter samoistny i w żaden sposób wzajemnie się nie wykluczają; rozstrzygającym argumentem jest brzmienie art. 217 ust. 2 p.s.w. i § 18 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów²³, pozwalającego na jedynie fakultatywne zawieszenie postępowania dyscyplinarnego w wypadku jednoczesnego toczenia się postępowania karnego²⁴. Możliwe jest więc równoległe prowadzenie obu postępowań.

Wracając jednak do meritum: ustalenie wzajemnych relacji przesłanek odpowiedzialności nie jest łatwe również z tego względu, iż komisje często automa-

²² D. Orłowska, M. Tomkiewicz, *Materialnoprawne przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów*, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 56.

²³ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów (Dz.U. nr 236, poz. 1707).

²⁴ Por. też K. Kurczewska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus, *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2009, s. 304.

tycznie przyjmują, iż czyn, który stanowi naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni uchybia jednocześnie godności studenta²⁵. Przyjęcie takiej wykładni nie znajduje jednak uzasadnienia. Jeżeli bowiem racjonalny ustawodawca wyraźnie rozróżnił te dwie przesłanki, to należy uznać, iż zachodzi pomiędzy nimi stosunek co najwyżej krzyżowania. W przeciwnym wypadku zachodziłby pomiędzy nimi stosunek zawierania, a więc zbędne byłoby wymienianie w przepisie obu z nich²⁶.

Mając nawet na uwadze chwiejną linię orzeczniczą Uniwersytetu Warszawskiego, należy jednak stanąć na stanowisku, iż przesłanki wymienione w rozważanych przepisach są od siebie wzajemnie niezależne. Przepis art. 211 ust. 1 p.s.w. powinien być tak rozumiany, by uznać, że ustawodawca, łącząc przesłanki odpowiedzialności spójnikiem koniunkcji „oraz”²⁷ miał na myśli to, że do zadań komisji dyscyplinarnych lub sądów koleżeńskich należeć będą, po pierwsze: sprawy dotyczące naruszenia przepisów obowiązujących w uczelni, po drugie zaś: również sprawy dotyczące czynów uchybiających godności studenta (doktoranta). Użyty bowiem w przedmiotowym przepisie spójnik koniunkcji odnosi się nie do czynności wykonawczej czynu popełnionego przez studenta, lecz do odpowiedzialności, jaką poniesie za dopuszczenie się zachowań określonych w art. 211 ust. 1 p.s.w. Innymi słowy: przepis winien być odczytany w następujący sposób: „student poniesie odpowiedzialność, jeżeli dopuści się A (naruszenia przepisów) i student poniesie odpowiedzialność, jeżeli dopuści się B (uchybień godności)”. Nie powinien być zaś dekodowany następująco: „student ponosi odpowiedzialność za czyn, który A (stanowi naruszenie przepisów) i jednocześnie B (uchybia godności)”. Gdyby przepis miał być odczytany inaczej, powinien zostać odmiennie sformułowany. Ku takiej wykładni przemawiają również względy wykładni funkcjonalnej – P. Skuczyński wyróżnił funkcję integracyjną postępowania dyscyplinarnego²⁸. Podobnie wskazują też zresztą inni autorzy, twierdząc, że „jednym z aspektów postępowania dyscyplinarnego jest kształtowanie norm etycznych w środowisku akademickim”²⁹. Byłoby niepodobna uznać, iż ustawodawca zamierzał przeprowadzić taką formację etyczną tylko w stosunku do osób, które dopuszczają się czynów spełniających koniunktywnie obie przesłanki odpowiedzialności, poza jej zakresem pozostawiając te, które – tytułem przykładu – uporczywie uchybiają godności.

²⁵ Por. przykłady podawane przez D. Orłowską i M. Tomkiewicz: *Materialnoprawne...*, s. 56.

²⁶ Takie samo rozumowanie przeprowadzają D. Orłowska i M. Tomkiewicz, *Materialnoprawne...*, s. 58.

²⁷ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1998, s. 78.

²⁸ Por. też uwagi dalej: P. Skuczyński, *Granice...*, s. 14.

²⁹ F. Zedler, *Postępowanie dyscyplinarne jako środek kształtujący normy etyczne w środowisku akademickim*, [w:] J. Zieliński, L. Tyszkiewicz (red.), *Etyka w środowisku akademickim*, Warszawa 1994, s. 42.

Taką też interpretację przyjmuje Komisja Dyscyplinarna Uniwersytetu Gdańskiego³⁰, która choćby w orzeczeniu z dnia 10 maja 2011 r. uznała, iż student dopuścił się czynu, który jedynie uchybia jego godności³¹ – i orzekła wobec niego karę dyscyplinarną. Podobne rozstrzygnięcia można znaleźć w praktyce orzeczniczej Uniwersytetu Warszawskiego. Przykładowo tylko, w jednej ze spraw jedyną podstawą wymierzenia kary za wyludzenie zwolnienie lekarskiego było (wyłącznie) uchybienie godności studenta³².

Oczywiście, może być i tak, że dany czyn spełnia obie przesłanki odpowiedzialności. W orzeczeniu Komisji Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 19 maja 2011 r. wskazano, iż czyn polegający na plagiacie stanowi tak naruszenie przepisów obowiązujących na uczelni, jak i uchybia godności studenta³³. Jak jednak zauważono wcześniej – przyjęcie hipotezy racjonalnego prawodawcy uniemożliwia automatyzm w przyjmowaniu takiego rozstrzygnięcia.

Naruszenie przepisów obowiązujących na uczelni jako przesłanka odpowiedzialności

Bezsporne jest, iż przez „przepisy obowiązujące na uczelni” (oraz, odpowiednio, jednostce naukowej, zdefiniowanej w art. 2 ust. 1 pkt 34 p.s.w.) należy rozumieć naruszenie takich aktów zakładowych, jak: regulaminy, zarządzenia i instrukcje, np. regulamin studiowania³⁴. Bardziej sporny jest charakter przepisów niewydaných w związku z władztwem zakładowym uczelni, w tym o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z zasadą *lege non distinguente*, trudno *prima facie* stwierdzić, iż ustawodawca wykluczył odpowiedzialność za (wszystkie) czyny stanowiące, przykładowo, przestępstwo czy wykroczenie³⁵. Dokładniejsza analiza p.s.w. będzie prowadzić jednak do odmiennych wniosków.

Należy zwrócić uwagę, iż z p.s.w. nie wynika obowiązek przestrzegania wszystkich przepisów prawa przez studentów lub doktorantów, a także na brzmienie art. 213 ust. 4 p.s.w., dotyczącego obligatoryjnego wszczęcia postępowania wy-

³⁰ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów Uniwersytetu Gdańskiego. Procedury, przepisy, orzecznictwo*, Gdańsk 2011, s. 8.

³¹ Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 10 maja 2011 r., [w:] R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 86.

³² *Ibidem*, s. 60.

³³ Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 19 maja 2011 r., [w:] R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 88.

³⁴ Zob. K. Kurczewska, *Odpowiedzialność...*, s. 304 oraz D. Orłowska, M. Tomkiewicz, *Materiałnoprawne...*, s. 48.

³⁵ Podobnie: J. Paśnik, *Norwe regulacje odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich i studentów – uwagi krytyczne*, „Administracja” nr 4/2007, s. 15.

jaśniejącego w razie podejrzenia przypisania sobie przez studenta lub doktoranta istotnego fragmentu lub innych istotnych elementów cudzego utworu³⁶. Z tego też względu doktryna zajmuje zgodne stanowisko, że:

[...] jako podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej przyjąć należy jedynie uchybienie takim przepisom, których naruszenie można osadzić w kontekście ewentualnej zdolności do studiowania³⁷.

Podobnie Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów Uniwersytetu Gdańskiego orzekła, że student dopuszczający się czynu polegającego na pobiciu uchybia jedynie godności, nie narusza zaś przepisów obowiązujących na uczelni³⁸.

Kontrowersyjne pozostają kwestie statusu kodeksów etycznych, zwłaszcza ich charakteru normatywnego, które nieodparcie przywołują rozważania o multicytryczności systemu prawa. To jest fakt, jak ujęła to E. Łętowska, iż mamy do czynienia z sytuacją wielości ocen w prawie i postępującego procesu polegającego na tym, że:

[...] w miejsce modelu monocentrycznego, zbudowanego hierarchicznie, pojawia się [...] model multicytryczny, z wielością ośrodków decyzyjnych (co do stanowienia prawa i wyznaczania kierunków jego wykładni)³⁹.

Podobnie niektórzy autorzy, na gruncie prawa międzynarodowego, piszą o odejściu od *stricte* westfalskiego rozumienia suwerenności i pojmowaniu państw jako monad mających pełną niezależność na własnym terytorium⁴⁰.

Można postawić tezę, iż refleksem tego rodzaju procesu na gruncie krajowym, następstwem funkcjonalnej dyferencjacji społeczeństw⁴¹ jest również rozwój partykularnych kodeksów etyki – charakteryzujących określone grupy społeczne czy zawodowe. Podobnie na wzrastającą atomizację wskazuje zresztą Z. Bauman⁴², twierdząc z naciskiem, że wspólnota, której dana osoba jest członkiem, warunkuje

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ K. Kurczewska, *Odpowiedzialność...*, s. 304; takie same wnioski wyprowadzają: J. Paśnik, *Nowe regulacje...*, s. 15 i D. Orłowska, M. Tomkiewicz, *Materialnoprawne...*, s. 48.

³⁸ Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu Gdańskiego z 31 stycznia 2011 r., [w:] R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 84.

³⁹ E. Łętowska, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” nr 4/2005, s. 3-4.

⁴⁰ E. Petersmann, *The future of the WTO: from authoritarian „mercantilism” to multilevel governance for the benefit of citizens?*, „Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy”, nr 1/2011, s. 56.

⁴¹ Por. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, *passim*.

⁴² Por. Z. Bauman, *Wspólnota*, Kraków 2008, *passim*.

akceptację nowego członka od przyjęcia przezeń jej wymagań⁴³, które mogą być formułowane m.in. poprzez różnego rodzaju kodyfikacje etyki⁴⁴.

Problem statusu tego rodzaju kodeksów został podjęty na początku lat 90. XX w. przez Trybunał Konstytucyjny, na gruncie zgodności niektórych przepisów Kodeksu Etyki Lekarskiej z aktami prawa powszechnie obowiązującego⁴⁵ – ustawami o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁴⁶, o izbach lekarskich⁴⁷ oraz z Kodeksem karnym⁴⁸.

W swoim postanowieniu Trybunał w istocie zasygnalizował pewne sprzeczności, stwierdził jednak, iż „przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego nie może być sama norma etyczna, a jedynie norma prawna, którą norma etyczna dookreśla”. Państwo nie jest władne stanowić norm o charakterze deontologicznym, toteż nie leży również w jego mocy zlecenie komukolwiek ich stanowienia. Przyjmując skrajnie pozytywistyczne stanowisko, Trybunał stwierdził, że normy deontologiczne należą do niezależnego od prawa zbioru norm etycznych, jak obrazowo to określił – normy etyczne i prawne mają stanowić dwa nieprzecinające się kręgi, choć te pierwsze powinny opierać się na wartościach powszechnie uznawanych w społeczeństwie.

Rozumowanie takie nie konkludowało jednak sprawy. Mimo niezależności tych dwóch porządków, Trybunał wskazał, że normy deontologiczne zostały inkorporowane do systemu prawa; nie miały jednak charakteru samoistnego, a jedynie dookreślały przepisy ustawowe; i właśnie te – „doprecyzowane” – przepisy stanowiły przedmiot kontroli trybunalskiej pod względem zgodności ze wzorcem określonym przez trzy ustawy wymienione w poprzedzających akapitach.

Poza zakresem niniejszego rozumowania pozostają szczegółowe rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie. Istotne jest przede wszystkim zbadanie sposobu, w jaki ustawodawca dokonał połączenia tych – zdaniem Trybunału – odrębnych porządków normatywnych: inkorporacja została dokonana za pomocą odpowiednich odesłań. Relewantne przepisy ówczesnie obowiązującej u.i.l. nakładały na lekarza obowiązek przestrzegania zasad etyki i deontologii (art. 15 ust. 1 u.i.l.) oraz poddawały lekarzy odpowiedzialności zawodowej za nieprzestrzeganie tych

⁴³ *Ibidem*, s. 9.

⁴⁴ Zob. jednak uwagi dotyczące dyskursywnego uzasadnienia kodeksów etycznych (dalej). Por. też, co do znaczenia tradycji stanowisko sędziego J.M. Marshalla, E. Kwiatek, *Aspekty etyczne wykonywania zawodów prawniczych oraz problematyka cyberetyki*, „Ruch Filozoficzny” nr 3-4/2001, s. 432.

⁴⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r., u 1/92, OTK z 1992 r., poz. 38; por. też uwagi na jego temat: P. Łabieniec, *O statusie...*, s. 47-49.

⁴⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. nr 12, poz. 61 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. nr 30, poz. 158 ze zm.; dalej: u.i.l.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 13, poz. 94 ze zm.).

przepisów (art. 41 u.i.l.). Już w tym miejscu, uprzedzając nieco wnioski, należy podkreślić, że na gruncie p.s.w. brak jest analogicznej regulacji.

Dodatkowo stanowisko Trybunału zostało rozwinięte w najnowszym wyroku dotyczącym Kodeksu Etyki Lekarskiej⁴⁹, w którym wyartykułowano:

[...] koncepcję „złożonej normy ustawowej” (choć w istocie blankietowej na poziomie ustawowym), dookreślonej następnie przez treść konkretnego postanowienia aktu uchwalanego przez organ samorządu zawodowego.

Zgodnie z tym konsekwentnym stanowiskiem, przepisy kodeksów deontologicznych, w przypadku lekarzy, pełnią – w pewnym sensie – służebną rolę wobec ustawowych. Stanowią w istocie realizację delegacji ustawowej zawartej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Nakaz przestrzegania zasad deontologii znaleźć można również w przepisach dotyczących zawodów prawniczych. Można go wyinterpretować z art. 3 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o radcach prawnych⁵⁰, czy odczytać z art. 80 prawa o adwokaturze⁵¹.

Na gruncie p.s.w., w kontekście odpowiedzialności studentów i doktorantów, nie sposób znaleźć analogicznego rozwiązania. Skoro więc ustawodawca nie zawarł, jak w przytoczonych wcześniej przypadkach, *explicite*, bądź chociaż *implicite*, nakazu przestrzegania kodeksów, to należy uznać, iż nie zostały inkorporowane do porządku normatywnego i nie stanowią „przepisów obowiązujących w uczelni”. Należy zresztą wskazać również na te części art. 202 i 208 p.s.w., w których mowa jest o obowiązku „promowania” kodeksów. Użycie zwrotu „promować” w stosunku do przepisów, które miałyby charakter obowiązujący (co prawda, ograniczony tylko do uczelni) stanowiłoby dość dziwny dysonans; jednocześnie należy stwierdzić, wobec brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 5 prawa o adwokaturze, że argument ten nie ma charakteru konkluzyjnego, a jedynie wspiera twierdzenie o różnicy statusu kodeksów etyki studenckiej i innych, formułowanych przez samorządy zawodowe.

Podobnie rolę kodeksów deontologicznych widzi P. Skuczyński. Jak zauważa:

Kodeks etyczny jest tylko miękkim prawem i nie może być samodzielną podstawą orzeczeń organów dyscyplinarnych, a więc zawarte w nim reguły należy poddać takiej samej ocenie, jak w przypadku tych pozakodeksowych⁵².

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, M.P. nr 38, poz. 42. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r. sprostowano oczywistą pomyłkę pisarską w M.P. nr 38, poz. 341.

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tj. Dz.U. z 2010 r. nr 10, poz. 65); por. też uwagi na temat charakteru prawnego zasad etyki radcy prawnego: Sz. Michór, *Kilka uwag o charakterze zasad etyki radcy prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr LXXXVI/2007 r.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tj. Dz.U. z 2009 r. nr 146, poz. 1188).

⁵² P. Skuczyński, *Granice...*, s. 24.

Uchybienie godności jako przesłanka odpowiedzialności

Wobec wcześniejszych wniosków należy przejść do rozważenia drugiej przesłanki odpowiedzialności – uchybienia godności studenta (doktoranta) i zbadania wzajemnych relacji tego pojęcia oraz zasad postępowania określonych w kodeksach etycznych.

Wymaga zauważenia, iż w doktrynie przedmiotowa przesłanka spotkała się ze słuszną krytyką. Jest to klauzula generalna – więc o niepewnej treści. K. Kurczewska stwierdziła, że:

O ile łatwo wyznaczyć zestaw możliwych naruszeń przepisów obowiązujących na uczelni, to zakres „czynów uchybiających godności studenta” jest wyznaczany przez orzecznictwo dyscyplinarne⁵³.

Jest to regulacja odmienna chociażby od regulacji zawartej w ustawie o policji, gdzie *explicite* zawarto katalog przykładowych czynów⁵⁴.

Autorka, wykazując wadliwość omawianej regulacji, wskazuje również na łącznie członków korporacji (adwokackiej, radcowskiej i innych) kodeksy etyki zawodowej, które dookreślają – jak wskazano wcześniej – przepisy ustawowe⁵⁵, więc mitygują nieco – na gruncie tych ustaw – przedmiotowy problem. Należy przy tym zauważyć, że oczywiście, uwagi te zostały poczynione przed wejściem w życie nowelizacji nakazującej sporządzenie kodeksów etyki studenta i doktoranta. W tym wypadku stanowisko autorki pozostaje aktualne o tyle, o ile różny jest status normatywny kodeksów etyki studenckiej z jednej strony, a z drugiej – kodeksów uchwalanych przez organy korporacji o charakterze *stricte* zawodowym.

Wskazane stanowisko krytyczne nie jest odosobnione: jeden z członków komisji dyscyplinarnej Uniwersytetu Warszawskiego wyraził opinię, iż przesłanka „uchybienia godności” to „najbardziej odrażająca klauzula generalna w tej części Europy”⁵⁶.

Można jednak zauważyć, że ta „ohydna klauzula” ma dość odległą historię. Jej źródła (jako przesłanki uzasadniającej wszczęcie postępowania dyscyplinarnego) sięgają lat 20. XX w. – ustawy z 1920 r.⁵⁷ Podobnie odpowiednia ustawa z 1933 r. wymieniała:

[...] naruszenie przepisów akademickich, dopuszczenie się czynów przeciwko obyczajności i porządkowi życia akademickiego lub wolności nauczania i stu-

⁵³ K. Kurczewska, *Odpowiedzialność...*, s. 304.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (tj. Dz.U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687 ze zm.).

⁵⁵ K. Kurczewska, *op. cit.*, s. 304.

⁵⁶ D. Orłowska, M. Tomkiewicz, *Materialnoprawne...*, s. 49.

⁵⁷ Uwagi o charakterze historycznym za: K. Mikołajczyk, *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów w Polsce w XX wieku*, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 34-36.

diowania, uchybienie godności akademickiej, popełnienie zbrodni, występku lub wykroczenia.

Ustawy z lat 1945–1989 nie przywiązywały już takiej wagi do rozważanego pojęcia, na które ustawa z 1951 r. w ogóle się nie powoływała. Przepisy tego okresu nacechowane były ideologicznie, podkreślając raczej wartości kolektywne i zobowiązania wobec społeczeństwa, niż indywidualny obowiązek ześrodkowany w pojęciu „godności” – jak w dekreście z 1947 r. penalizującego „przewinienia o charakterze zbiorowym, którym towarzyszą czyny przeciw wolności nauczania lub studiowania”⁵⁸.

Z drugiej strony interesujące jest to, iż K. Mikołajczyk nacechowanie ideologiczne dostrzega również we współcześnie obowiązującej ustawie, w art. 214⁵⁹. W istocie można dostrzec tutaj jakieś *signum temporis* przepisów zapewniających porządek przepływu informacji i dążenie do zapewnienia twórcy choć części jego osobistych praw autorskich.

Wracając jednak do interpretacji terminu „godność” – należy zauważyć, że znalezienia właściwego znaczenia nie ułatwia jego wieloznaczność.

Wyróżnia się bowiem godność osobową: o charakterze aksjologiczno-ontycznym, przysługującej jednostce ludzkiej z powodu jej człowieczeństwa; osobistą, o charakterze relatywnym, związaną z rozwojem osobowości; wreszcie osobowością (własną), zależną od szacunku dla siebie i innych ludzi⁶⁰.

W wykładni nie pomoże również przyjęcie znaczenia, które temu terminowi nadaje Konstytucja RP. W art. 30 odnosi się bowiem wyraźnie do pierwszego z nich, kwalifikując to pojęcie określeniem „przyrodzona i niezbywalna”, nierelevantnym w kontekście, w jakim zostało użyte na gruncie p.s.w. Takiej godności nie sposób przecież uchybić.

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie wyróżnia dwa rodzaje godności. Wskazuje więc na taką, która jest:

[...] przyrodzona i niezbywalna – towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez określone czyny innych podmiotów. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić, ani jej naruszyć. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa” [...] obejmując[a] wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Oczywiście, jedynie

⁵⁸ *Ibidem*, s. 35.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 36.

⁶⁰ H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 28–29 i 34.

godność w tym drugim znaczeniu może być przedmiotem naruszenia, może być „dotknięta” przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne⁶¹.

Na marginesie: analogiczne wnioski wyprowadził również *Bundesverfassungsgericht*⁶².

Podane definicje nie mają niestety, w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej, waloru eksplikacyjnego. Niemożliwe jest przecież „uchybić” – własnej – godności, która jest niezbywalna i niepodzielna lub takiej, której naruszenie możliwe jest tylko przez działanie podmiotu zewnętrznego.

Z tego też względu warto sięgnąć do innych źródeł. Alternatywną definicję, adekwatną dla niniejszych rozważań, proponuje K. Kurczewska. Godność należy rozumieć, zdaniem przywołanej autorki, jako „zestaw cech niezbędnych do pełnienia funkcji społecznej, określonej obyczajowo[,] [...] które powinien posiadać »student« w odbiorze społecznym”⁶³.

Użycie rozważanej klauzuli generalnej nakłada dużą odpowiedzialność na podmiot stosujący prawo, który – rozpatrując choćby sprawę dyscyplinarną – winien postępować tak, aby uniknąć dowolności i arbitralności ocen⁶⁴. Jego zadaniem jest więc bezstronne rozważenie wszelkich argumentów i należyte uzasadnienie podjętej decyzji – również interpretacyjnej, związanej z tym, czy w konkretnym przypadku nastąpiło „uchybiecie godności”.

W tym sensie warto wskazać na pewne uwagi o charakterze bardziej ogólnym i abstrakcyjnym, poczynione przez teoretyków. P. Skuczyński wskazuje, jak powiedziano już wcześniej, na tzw. integracyjną funkcję odpowiedzialności dyscyplinarnej, realizowaną na trzech poziomach. Jak ujmuję to autor:

W pierwszym rozumieniu chodzi o integralność moralną, tj. jednolitość czy jedność sądów, czynów i postaw konkretnych osób. W drugim – o integralność zawodową, a więc przede wszystkim o unikanie konfliktu pełnionej roli zawodowej z innymi rolami społecznymi i konfliktu interesów w ramach wykonywania zawodu lub pełnienia funkcji przez konkretną osobę. W trzecim rozumieniu z kolei chodzi o integralność zawodu, czyli jednolitość standardów postępowania całej grupy zawodowej zarówno w odniesieniu do osób spoza tej grupy, jak i w jej ramach⁶⁵.

⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003/3/19. D. Orłowska i M. Tomkiewicz powołują się w artykule *Materialnoprawne...* (s. 53), na analogiczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK ZU 2007/3A/24.

⁶² K. Kaczmarczyk-Kłak, *Godność człowieka jako wyznacznik etycznego postępowania*, [w:] P. Steczkowski (red.), *Etyka. Deontologia. Prawo*, Rzeszów 2008, s. 199.

⁶³ K. Kurczewska, *Odpowiedzialność...*, s. 305.

⁶⁴ P. Skuczyński, *Granice...*, s. 8.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 14-15.

Autor nie ma tu przy tym na myśli jakiegś automatycznej totalizacji – uniformizacji przypominającej Foucaultowską interpretację Benthamowskiego Panoptykonu⁶⁶. Nie chodzi więc o to, aby „zmuszać” jednostkę do wpasowania się w wyznawane przez grupę wartości etyczne. P. Skuczyński wskazuje raczej na dyskursywny charakter postępowania dyscyplinarnego⁶⁷. Jest to bez wątpienia stanowisko o bardzo silnym uzasadnieniu teoretycznym.

Sama etyka jest bowiem pojęciem (działalnością) o *stricte* interpersonalnych filiacjach⁶⁸. Taki jej charakter, ze swej istoty, zakładać musi prowadzenie dyskursu. Jak dobitnie ujął to J. Habermas:

[...] dopiero w ramach logiki praktycznego dyskursu [...] natrafiamy na podstawowe problemy etyki; nie tylko na pytanie o sens wypowiedzi normatywnych, lecz o możliwość ich uzasadnienia⁶⁹.

Ujęcie dyskursu etycznego jako dyskursu praktycznego stanowi doniosły problem etyczny. Co do zasady, spierają się tutaj dwa stanowiska. Zwolennicy kognitywizmu traktują dyskurs jako właściwą drogę poznawania prawdy moralnej. Uważają bowiem, iż zdaniom dotyczącym prawd moralnych można przypisać wartość logiczną – tj. możliwe jest rozważanie ich w kategoriach prawdy lub fałszu. Na przeciwnym biegunie sytuuje się antykognitywizm, w skrajnej wersji odmawiający wypowiedziom – wyrażającym oceny i poglądy o charakterze niezrelatywizowanym – sensu⁷⁰. Problem związany z wyborem właściwego stanowiska metaetycznego dostrzega również P. Skuczyński⁷¹. Wskazuje, iż zarzutem wobec tezy „o obiektywności i ogólności wartości, do których odsyłają pojęcia niedookreślone, jest jej milczące założenie, [...] milczący kognitywizm”⁷².

Ustawodawca jednak, nakładając obowiązek „upowszechniania” kodeksów, przyjął raczej założenie o zachowaniu racjonalności komunikacyjnej pomiędzy uczestnikami dyskursu. Co więcej, fakt formułowania kodeksów przez samych studentów (reprezentowanych w samorządzie) wskazuje na to, że założył zachowanie tej racjonalności w obu wyróżnianych w doktrynie rodzajach dyskursu zawodowego: po pierwsze, prowadzonego w celu ustalenia treści deontologii, po

⁶⁶ Por. M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2009, *passim*.

⁶⁷ P. Skuczyński, *op. cit.*, s. 21.

⁶⁸ F.H. Goldner, *Role emergence and the ethics of ambiguity*, [w:] G. Sjoberg (red.), *Ethics, politics and social research*, Cambridge 1967, s. 264.

⁶⁹ S. Oliwiak, *J. Habermas o kryzysie uprawomocnienia we współczesnych społeczeństwach demokratycznych*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 35 i 36.

⁷⁰ P. Łabieniec, *Etyka zawodowa jako przypadek dyskursu praktycznego*, [w:] P. Steczkowski (red.), *Etyka...*, s. 244.

⁷¹ P. Skuczyński, *op. cit.*, s. 20.

⁷² *Ibidem*.

wtóre: stosowanego w sytuacji rozstrzygnięcia indywidualnego przypadku naruszenia etyki (słowem: postępowania dyscyplinarnego)⁷³.

Tak czy inaczej, nie może jednak ulegać wątpliwości, iż w praktyce kodeksy etyczne stanowią będąc znaczną pomoc w określeniu desygnatów określenia „czyny uchybiające godności”. Aktualnie brakuje bowiem oficjalnego wzorca godności, do której dane zachowanie obwinionego mogłoby być porównane. Zresztą, należy zauważyć, iż nawet po upowszechnieniu się kodeksów, stwierdzenie, czy naruszenie godności miało miejsce, winne być stwierdzane *ad casum*, przy uwzględnieniu wszelkich okoliczności, w tym warunków osobistych sprawy. Kodeksy etyczne (studentów i doktorantów) stanowią wszak raczej *soft law*.

Wnioski, iż kodeksy etyczne będą chętnie przyjmowane jako wzorzec osobowy „godnego” studenta, można wyprowadzić na podstawie dotychczasowej praktyki prac komisji dyscyplinarnych. Chętnie sięgają bowiem po wszelką pomoc, która pozwalała skonstruować idealny wzorzec osobowy, do którego można porównywać obwinionego.

Wzorzec taki budowano, biorąc pod uwagę choćby kierunek studiów wybrany przez danego uczestnika postępowania dyscyplinarnego. W przypadku studentki, która sfałszowała wpisy w indeksie i na karcie egzaminacyjnej, za szczególnie obciążającą ją okoliczność uznano to, iż studiowała prawo⁷⁴. W sposób analogiczny na Uniwersytecie Gdańskim potraktowano fakt, iż studentka obwiniona o podstawienie za nią innej osoby na egzaminie studiowała pedagogikę. Na jej niekorzyść świadczyło to, że – decydując się na ten kierunek studiów – zamierzała w przyszłości prowadzić zajęcia edukacyjne z dziećmi⁷⁵.

Jeżeli więc komisje dyscyplinarne dokonywały, choćby częściowej, rekonstrukcji wzorca postępowania na takiej tylko podstawie⁷⁶, to tym chętniej skorzystałyby z postanowień kodeksów, zapewniających przecież ze swej istoty bardziej kompletną wizję „etycznego” studenta.

Zgodzić należy się przy tym z P. Skuczyńskim, gdy zwraca uwagę na elementarne zasady postępowania komisji etycznych. Założenie o dyskursywnym charakterze procesu odpowiedzialności dyscyplinarnej nakłada na komisje obowiązek uwzględniania różnych, również pozaśrodowiskowych, punktów widze-

⁷³ P. Łabieniec, *op. cit.*, s. 256.

⁷⁴ Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej dla Studentów Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 19 czerwca 2000 r., *Wybór orzeczeń Komisji Dyscyplinarnych UW z lat 2000–2005*, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki, *Odpowiedzialność...*, s. 184.

⁷⁵ Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 10 maja 2011 r., [w:] R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, Gdańsk 2011, s. 86.

⁷⁶ Zob. P. Zawadzki, *Studia zaufania publicznego?*, [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki, *Odpowiedzialność...*, s. 92.

nia, „w szczególności postawę ewentualnego pokrzywdzonego i poziom zaufania społecznego”⁷⁷.

Egzemplifikacją realizacji tego rodzaju dyrektyw może być orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej Uniwersytetu Warszawskiego, rozpoznającej sprawę studenta obwinionego o uśiłowanie zgwałcenia kobiety w hotelu uniwersyteckim⁷⁸. W przywołanej sprawie Komisja, uwzględniając stanowisko pokrzywdzonej, jej brak chęci odwetu i krzyżowania obwinionemu planów życiowych – orzekła karę łagodniejszą, niż wydalenie z uczelni.

Podsumowanie

W ramach niniejszego opracowania przeanalizowano przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym pod względem znaczenia, jakie przypisuje kodeksom etycznym na gruncie postępowania dyscyplinarnego. Pod tym względem odpowiednie przepisy – 202 ust. 5a oraz art. 208 ust. 1a p.s.w. nie zostały skoordynowane z tymi, które regulują postępowania dyscyplinarne wobec studentów i doktorantów.

Nie można przyjąć, że ich status kodeksów etycznych formułowanych przez samorzędy studenckie czy doktoranckie odpowiada statusowi kodeksów etycznych tworzonych przez korporacje lekarskie czy adwokackie. Należy scharakteryzować je raczej jako „miękkie prawo” (*soft law*), pełniące bardziej subsydiarną rolę w postępowaniu dyscyplinarnym. Nie można jednak nie zauważyć, że jest to funkcja pożyteczna. Nie do przecenienia jest ich rola poznawcza i znaczenie dla dookreślenia klauzuli generalnej „godności”, warunkującej wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Pod tym względem mitygują nieco, choć nie do końca, tak krytykowaną w doktrynie, niedookreśloność przesłanek zawartych w art. 211 ust. 1 oraz 226 ust. 1 i 4 p.s.w. Oczywiście – to wszystko przy założeniu zachowania elementarnych warunków racjonalności komunikacyjnej w ramach postępowania dyscyplinarnego.

⁷⁷ P. Skuczyński, *Granice...*, s. 21.

⁷⁸ Orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej dla Studentów Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 maja 2011 r., *Wybór...*, s. 183.

Lukasz Górski

**The importance of ethical codes of undergraduate and graduate students
for their disciplinary proceedings**

A b s t r a c t

The amendments to the Act on Higher Education obliged relevant students' councils to prepare ethical code of conducts of both undergraduate and graduate students. The paper aims to present the purpose of those codes in the course of disciplinary proceedings of the aforementioned persons. Some theoretical remarks pertaining to the legal interpretation of relevant legal provisions, as well as the general status of ethical codes are presented. The practical aspects are also not omitted – the way those provisions are applied is taken into account.

Key words: ethical codes, codes of deontology, disciplinary proceedings, ethics, disciplinary liability.

SZYMON KRAJNIK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Stosowanie przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów – wybrane zagadnienia

Wstęp

Odpowiedzialność dyscyplinarna w korporacji akademickiej stanowi istotny mechanizm regulujący i motywacyjny wobec członków danej społeczności, wspierający za pomocą środków prawnych (kar dyscyplinarnych i środków zapobiegawczych) kształtowanie właściwych, społecznie pożądanych postaw, które powinien reprezentować student i doktorant, jak również nauczyciel akademicki uczelni wyższej. Choć wykazuje istotne różnice w porównaniu do odpowiedzialności karnej, to przynależąc do tej samej kategorii odpowiedzialności represyjnej, jest do niej najbardziej zbliżona. Uprawnia to do nadania jej przymiotu odpowiedzialności *quasi*-karnej.

Z tego względu ustawodawca zdecydował się na ustanowienie przepisu odsyłającego w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹, w rozdziale dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, co nie może dziwić ze względu na szeroki zakres regulacji tej ustawy. Problematyczna natomiast wydaje się kwestia realizacji woli ustawodawcy z uwagi na enigmatyczność pojęcia „odpowiedniego stosowania”, które pozostawia bardzo szeroki margines możliwej wykładni tego terminu, a to z kolei skutkuje pojawieniem się wielu wątpliwości co do zakresu odesłania do regulacji k.p.k. Dodatkowym mankamentem, jaki występuje na gruncie postępowania dyscyplinarnego doktorantów, jest podwójne odesłanie do przepisów k.p.k. poprzez art. 226 ust. 1 w zw. z art. 223 p.s.w.

¹ Dz.U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.; dalej: p.s.w.

Trafnie zauważa się w piśmiennictwie, że taki zabieg jest sprzeczny z § 157 Zasad techniki prawodawczej², zgodnie z którym „nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłanie”³. Z tymi wyzwaniem muszą poradzić sobie rzecznicy oraz składy komisji dyscyplinarnych, które nie zawsze rekrutują się z osób mających wiedzę prawniczą, w szczególności na tych uczelniach, gdzie nie są prowadzone studia prawnicze lub administracyjne.

Prezentowane opracowanie stanowi kolejną spośród jednak nadal nielicznych publikacji na temat postępowania dyscyplinarnego studentów i doktorantów, i ma na celu przybliżenie problematyki korzystania w ramach postępowania prowadzonego na podstawie p.s.w. z regulacji prawno-karnych. Omówienie wszystkich zagadnień związanych z odpowiednim stosowaniem przepisów k.k. i k.p.k. jest z natury rzeczy niemożliwe, a próba osiągnięcia tego celu zmuszałaby do przygotowania publikacji o rozmiarach zbliżonych do komentarzy do wspomnianych kodeksów. W niniejszym opracowaniu przedstawiono zatem wybrane zagadnienia, które wielokrotnie zostały omówione w nawiązaniu do ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną w zawodach prawniczych i medycznych, zwłaszcza powstałego na gruncie tych pierwszych dorobku doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego. Sięganie po metodę prawno-porównawczą w ramach komparatyki wewnętrznej jest narzędziem pożądanym, albowiem sprzyja ujednoczeniu standardów orzeczniczych. Najwyższy ich poziom zdają się reprezentować sądy dyscyplinarne profesji prawniczych, których judykaty poddawane są kontroli Sądu Najwyższego.

Charakter i funkcja przepisów odsyłających

Zapewnienie syntetyczności tekstu prawnego jest jednym z głównych zadań współczesnej techniki prawodawczej, realizowanym m.in. poprzez przepisy odsyłające. Oprócz rozwiązania problemu zbędnych powtórzeń bądź – co gorsza – zróżnicowania (nie zawsze celowego) unormowań dotyczących tych samych kwestii, regulacje takie sprzyjają zapewnieniu spójności wewnątrzsystemowej oraz pozwalają na bardziej swobodne korzystanie z dorobku judykatury i doktryny odnośnie do tych materii normatywnych, do których odsyła dany przepis nowo ustanawianego aktu prawnego.

Naturalnie, sięganie do „zewnętrznych” unormowań dopuszczalne jest jedynie w kwestiach nieuregulowanych, co – w przypadku ogólnej regulacji w ak-

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. nr 100, poz. 908.

³ Zob. A. Matukin, *Kilka uwag na temat odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego na przykładzie postępowania dyscyplinarnego wobec doktorantów w uczelni wyższej*, [w:] P. Hofmański (red.), *Węzłowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2010, s. 414.

cie odsyłającym – prowadzi do konieczności jej zastosowania i ustalania bardziej szczegółowych treści normatywnych w granicach reguł wykładni, w tym opierając się na zasadach wykładni systemowej, które wskazują na potrzebę nadawania znaczenia pojęciom, jakie mają one w innych, możliwie najbardziej zbliżonych gałęziach prawa. Ewentualnie fragmentaryczne uregulowanie danego zagadnienia może uzasadniać posłużenie się przepisami z innego aktu prawnego za pomocą normy odsyłającej.

Trzeba jednak mieć także na względzie pewne wady związane z odesłaniami, z którymi immanentnie związany jest problem zakresu stosowania aktu prawnego, będącego substratem odesłania. Istota tego zagadnienia sprowadza się do dokonania właściwej wykładni pojęcia „odpowiedniego stosowania” danych przepisów w kontekście ich treści oraz celu, jaki mają realizować w związku z unormowaniami aktu zawierającego odesłanie. Na gruncie ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną profesji prawniczych poczynione zostało przez przedstawicieli doktryny⁴ oraz orzecznictwo częściowe dekodowanie znaczenia tego terminu. Dla problematyki postępowania dyscyplinarnego studentów i doktorantów znaczenie ma ogólny trójpodział przepisów, do których odnosi się dane odesłanie, z uwagi na kryterium odpowiedniego stosowania. Do pierwszej grupy należą te przepisy, które można stosować wprost, np. ze względu na ich jedynie techniczny charakter oraz zupełny brak innych regulacji w akcie odsyłającym, które mogłyby prowadzić do konieczności zmiany ich treści. Drugi zbiór unormowań stanowią te przepisy, które należy stosować odpowiednio, tj. z uwzględnieniem bądź to innych, relevantnych dla danej kwestii przepisów, bądź samej, ogólnej specyfiki aktu, zawierającego odesłanie, które wpływają na modyfikację *ratio legis* przepisu stosowanego „odpowiednio”. Warto w tym miejscu zauważyć, że szczególnie doniosła w procesie stosowania prawa za pomocą odesłań jest właśnie wykładnia funkcjonalna, w przeciwieństwie do zasad wykładni systemowej. Ostatnią grupą w ramach wspomnianego trójpodziału są te unormowania, których stosowanie, pomimo ogólnego odesłania, jest niedopuszczalne. Decydują o tym również względy celowościowe – w szczególności różnice między całościowym charakterem obu aktów prawnych związanych z odesłaniem, a także indywidualna niemożność zastosowania danego przepisu, np. ze względu na jego nieprzydatność (w tym sensie brak regulacji w akcie odsyłającym należy uznać za celowy zabieg ustawodawcy) lub sprzeczność z innymi uregulowanymi w akcie odsyłającym instytucjami⁵.

⁴ Zob. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 139-142; T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Pravo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 574-579.

⁵ Por. na gruncie odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2007 r., SNO 47/07, OSNKW 2007, nr 11, poz. 83.

Problem zakresu odesłania w kontekście treści rozporządzenia wykonawczego do art. 224 p.s.w.

Pierwszym zagadnieniem o charakterze podstawowym, związanym z problematyką odpowiedniego stosowania przepisów k.k. i k.p.k. jest zakres odesłania, którego granice, ogólnie rzecz ujmując, wyznacza od strony negatywnej obszar regulacji prawa dyscyplinarnego w p.s.w. Innymi słowy, korzystanie z przepisu odsyłającego jest możliwe, jeżeli dana kwestia, konieczna do zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego, nie jest uregulowana we wspomnianej ustawie. W tym miejscu trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca w art. 224 p.s.w. upoważnił ministra do spraw szkolnictwa wyższego do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego. Na podstawie tej delegacji ustawowej zostało wydane rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów⁶.

Analiza regulacji zawartych w s.t.p.d. prowadzi do wniosku, że rozporządzenie to, co do istoty powiela jedynie unormowania kodeksowe, a zatem wydaje się zbędne. Przy występowaniu odesłania do k.p.k. komisje dyscyplinarne mogą bowiem korzystać „odpowiednio” (tj. z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb postępowania dyscyplinarnego) z unormowań kodeksowych oraz bogatego dorobku judykatury i doktryny w zakresie danej instytucji czy poszczególnego przepisu.

Trzeba ponadto mieć na względzie, że postępowanie dyscyplinarne wobec studentów i doktorantów ma *quasi*-karny charakter i jako prawo represyjne powinno zostać unormowane kompleksowo w akcie rangi ustawowej, tj. odpowiednio w rozdziale 6 i ewentualnie w rozdziale 7 p.s.w. Na marginesie warto zauważyć, że ustawodawca, uznając wagę odpowiedzialności dyscyplinarnej nowelizacją z dnia 29 marca 2007 r.⁷, uszczegółowił regulację postępowania dyscyplinarnego na gruncie ustawy Prawo o adwokaturze⁸ oraz ustawy o radcach prawnych⁹, uchylając jednocześnie akty wykonawcze do tych ustaw, normujące szczegółowy tryb postępowania dyscyplinarnego. Wydaje się, że tendencja ta jest koniecznością wynikającą z gwarancji konstytucyjnych i jest tylko kwestią czasu, kiedy obejmie ona również postępowanie dyscyplinarne wobec studentów i doktorantów.

⁶ Dz.U. z 2006 r. nr 236, poz. 1707; dalej: s.t.p.d.

⁷ Dz.U. nr 80, poz. 540; zob. też uzasadnienie projektu tej ustawy: druk Sejmu V kadencji nr 884.

⁸ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze; tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 146, poz. 1188 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych; tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 10, poz. 65 z późn. zm.

Kontrowersyjna jest również kwestia, czy wskazane rozporządzenie dotyczy także postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec doktorantów. Pomijając już sam tytuł aktu wykonawczego, trzeba zwrócić uwagę na to, że odesłanie w art. 223 p.s.w. odnosi się do płaszczyzny ustawowej. Wydaje się, że wynika z tego obowiązek wydania odrębnego rozporządzenia, a nie uprawnienie do sięgania do treści aktu wykonawczego już istniejącego, dotyczącego postępowania dyscyplinarnego wobec studentów. Chociaż status doktoranta z perspektywy prawa i postępowania dyscyplinarnego nie różni się na tyle, że niemożliwe jest odpowiednie stosowanie tego rozporządzenia, to jednak *de lege lata* wydaje się, że występuje tu wada o charakterze konstrukcyjnym, albowiem – jak już to powiedziano wcześniej – trudno przyjąć, żeby poprzez odesłanie wewnątrzustawowe dopuszczalne było odpowiednie stosowanie aktu wykonawczego.

Wybrane zagadnienia związane z odpowiednim stosowaniem k.p.k.

Jak już wspomniano na początku niniejszych rozważań, stosowanie przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym studentów i doktorantów może następować wprost, odpowiednio albo może być niemożliwe. Ustawowym wyjątkiem, określonym w art. 223 p.s.w., będzie organizacja oraz szczegółowy tryb postępowania przed sądem koleżeńskim, którego określenie ma nastąpić w regulaminie samorządu studenckiego (art. 225 p.s.w.), a także samorządu doktorantów (art. 226 ust. 3 p.s.w.) oraz przepis art. 82 k.p.k. To ostatnie wyłączenie wydaje się zresztą niefortunne, albowiem już z treści 218 ust. 2 p.s.w. wynika, że na gruncie omawianego postępowania dyscyplinarnego nie występuje przymus adwokacki w zakresie ustanowienia obrońcy, skoro w przypadku żądania przez rzecznika dyscyplinarnego wymierzenia kary wydalenia z uczelni, przy braku obrońcy z wyboru istnieje obowiązek wyznaczenia obwinionemu obrońcy z urzędu w osobie nauczyciela akademickiego bądź studenta uczelni. *A maiori ad minus* w sprawach mniejszej wagi tym bardziej nie istnieje wymóg obrony przez pełnomocnika profesjonalnego, a obrońcą może być każdy¹⁰, tj. nawet osoba niezwiązana z korporacją akademicką. Wydaje się więc, że znacznie bardziej pożądanym byłoby wyraźne uregulowanie tej kwestii w p.s.w., co wówczas, jako sprawa uregulowana w ustawie, również *ex lege* eliminowałoby zastosowanie przepisu art. 82 k.p.k. Z kolei takie fragmentaryczne wyłączenie stanowić może podstawę do wytknięcia niekonsekwencji ustawodawcy i wystąpienia niepożądanego konfuzji w stosowaniu przepisów k.p.k. poprzez wywoływanie wątpliwości co do tego, czy brak wyraźne-

¹⁰ Tak też A. Matukin, *op. cit.*, s. 419.

go wyłączenia na wzór art. 82 k.p.k. był celowym zabiegiem ustawodawcy i może uprawniać do bardziej śmiałego korzystania z przepisów k.p.k., zwłaszcza tam, gdzie nie sprzyja temu specyfika postępowania dyscyplinarnego. Tak np. można się zastanowić, czy w postępowaniu wyjaśniającym może brać udział w charakterze strony pokrzywdzony, na wzór postępowania przygotowawczego, skoro ma on z reguły interes prawny w postępowaniu, które zmierza do ukarania sprawcy naruszenia jego dóbr prawnych. Podobnie z pokrzywdzonym w postępowaniu jurysdykcyjnym, który na gruncie k.p.k. może występować w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Ze względu na to, że postępowanie dyscyplinarne w żadnym swoim aspekcie nie ma charakteru kompensacyjnego, nie uwzględnia interesu pokrzywdzonego, funkcja pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym jest ograniczona do roli świadka. Niemniej jednak trzeba zaznaczyć, że z równie oczywistych względów nie może być mowy o zastosowaniu art. 82 k.p.k., co czyni zbędnym jego wyraźne wyłączenie w art. 223 p.s.w.

Przede wszystkim jednak zasadnicze trudności wywołuje rozstrzygnięcie problemu, które przepisy – uwzględniając specyfikę i cel postępowania dyscyplinarnego – można stosować z odpowiednimi modyfikacjami, a które unormowania w ogóle nie będą mogły mieć zastosowania. O ile bowiem w postępowaniu dyscyplinarnym, prowadzonym na podstawie p.s.w., występowanie pokrzywdzonego w roli oskarżyciela posiłkowego jest niedopuszczalne, to oczywiście celowe i konieczne dla dopełnienia regulacji wspomnianej ustawy jest sięgnięcie do przepisów o oskarżycielu publicznym dla ustalenia pozycji procesowej rzecznika dyscyplinarnego oraz przepisów o oskarżonym wobec obwinionego. Bardziej kontrowersyjne są już jednak szczegółowe kwestie, związane np. z uprawnieniami i obowiązkami obwinionego w kontekście odpowiednich przepisów k.p.k. Przykładowo, o ile obwiniony ma obowiązek stawiania się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego lub na posiedzenie komisji dyscyplinarnej, a środkiem dyscyplinującym może być zgodnie z art. 219 p.s.w. zawieszenie w prawach studenta, to jednak pomimo tego środka może dojść do sytuacji patowej, w której pomimo zawieszenia w prawach studenta (doktoranta) obwiniony w dalszym ciągu nie będzie stawiał się na wezwanie¹¹. Ponieważ niedopuszczalne jest stosowanie innych środków przymusu, jak np. zatrzymanie i doprowadzenie oskarżonego na podstawie art. 75 § 2 k.p.k., do rozważenia pozostaje kwestia zawieszenia postępowania. Także i tu jednak pojawia się problem dopuszczalności stosowania art. 22 k.p.k., albowiem instytucja zawieszenia postępowania została uregulowana w § 18 s.t.p.d., gdzie jedyną przesłanką jest sytuacja, w której w sprawie tego samego czynu wszczęto postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o wykroczenia. Wydaje się, że ratunkiem dla

¹¹ Takie postępowanie może być rozpatrywane jako nowe przewinienie dyscyplinarne, jest to już jednak kwestia wtórna.

omawianej sytuacji, a także całego spektrum innych realiów postępowania dyscyplinarnego, w których zachodzi inna długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca postępowanie, jest stwierdzenie, że w delegacji ustawowej (art. 224 pkt 2 p.s.w.) zawarto przesłankę, o której mowa w § 18 s.t.p.d. jedynie jako przykład, który powinien zostać uwzględniony „w szczególności”, a unormowanie zawarte w rozporządzeniu stanowi jedynie realizację tego celu ustawodawcy, co – także z uwagi na fakt, że kwestia ta nie znalazła się w ustawie, ale w akcie wykonawczym – może uzasadniać zastosowanie kodeksowej regulacji zawieszenia postępowania.

Innym węzłowym problemem jest dopuszczalność stosowania art. 17 § 1 k.p.k. Pomijając już wykazaną wcześniej kontrowersję, co do mocy wiążącej rozporządzenia, w kontekście odpowiedniego stosowania ustawy – k.p.k., należy zwrócić uwagę na brak koherencji w katalogu negatywnych przesłanek procesowych między k.p.k. a s.t.p.d. W delegacji ustawowej, określonej w art. 224 pkt 1 p.s.w. mowa jest o trzech negatywnych przesłankach procesowych, które należy uwzględnić w szczególności: przedawnieniu, *res iudicata* lub *lis pendens* oraz znikomej społecznej szkodliwości czynu. Obok tych okoliczności, w § 10 ust. 2 s.t.p.d. dodane zostały jeszcze dwie przesłanki, tj. śmierć obwinionego lub brak czynu bądź brak znamion przewinienia dyscyplinarnego¹². Wzbogacenie wykazu przeskód procesowych o te dwa elementy było zasadne, ale niewystarczające. Należy tutaj wskazać przede wszystkim na przesłankę określoną w art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k., tj. brak skargi uprawnionego oskarżyciela. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której rzecznik dyscyplinarny złoży wadliwy wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i nie uzupełni lub nie poprawi go w terminie, a wady skargi będą dotyczyć składników nieodzownych (*essentialia negotii*)¹³, od istnienia których zależy możliwość prowadzenia postępowania. Możliwe jest również wystąpienie tzw. procesu wpadkowego, kiedy konieczne jest przynajmniej ustne objęcie wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego nowego czynu obwinionego, ujawnionego w toku postępowania przed komisją dyscyplinarną¹⁴. Trzeba też pamiętać, że brak skargi uprawnionego oskarżyciela stanowi bezwzględna przesłankę od-

¹² Wydaje się, że z uwagi na brak określoności znamion przewinienia dyscyplinarnego (co jeszcze będzie przedmiotem późniejszych rozważań) przesłanka ta zdaje się mieć niewielkie znaczenie, a dużo większą rolę należy przypisać materialnej stronie czynu, która będzie rzutować na stopień społecznej szkodliwości. W praktyce bowiem komisje dyscyplinarne mogą podchodzić do dyscyplinarno-prawnej oceny zachowania obwinionego, w pierwszej kolejności biorąc pod uwagę ujemną treść czynu, a nie to, czy mieści się on w ramach definicji przewinienia dyscyplinarnego, która *de iure* jest tak nieostra, że trudno dokonywać na jej podstawie definitywnych, jednoznacznych rozstrzygnięć czy ocen.

¹³ Zob. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007, s. 206.

¹⁴ Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione względami ekonomiki procesowej, a przesłanki określone w art. 398 k.p.k. (zgoda oskarżonego i brak konieczności przeprowadzenia postępowania przygotowawczego), stosowane odpowiednio przez przepis art. 223 p.s.w., dają odpowiednią gwarancję rzetelnego procesu i respektowania prawa do obrony obwinionego.

woławczą (art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. w zw. z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. w zw. z art. 223 p.s.w.). Jeżeli zatem komisja dyscyplinarna uzna obwinionego za winnego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego innego, niż zakreślony skargą rzecznika dyscyplinarnego, to wówczas stanowi to bezwzględny powód odwoławczy, implikujący uchylenie z urzędu orzeczenia komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji.

Kolejnym przykładem może być sytuacja, w której obwiniony o bardzo poważne przewinienie dyscyplinarne, wiedząc, że niemal na pewno zostanie uznany winnym i ukarany najsurowszą karą dyscyplinarną, np. z uwagi na fakt, że jego czyn wypełniał jednocześnie znamiona przestępstwa, które było przedmiotem procesu karnego, zakończonemu wyrokiem skazującym, sam rezygnuje ze studiów. Oczywiście wówczas jest, że po skreśleniu z listy studentów/doktorantów taki obwiniony nie podlega jurysdykcji komisji dyscyplinarnej uczelni¹⁵ i należy umorzyć postępowanie. Problem jednak w tym, że zarówno w przepisach s.t.p.d., jak i tym bardziej p.s.w. brak jest ku temu podstawy prawnej. Tymczasem odpowiednie (z modyfikacjami) stosowanie art. 17 § 1 k.p.k. uprawniałoby do zakończenia postępowania dyscyplinarnego, albowiem pkt 8 tego przepisu statuuje negatywną przesłankę procesową w postaci niepodlegania orzecznictwu sądów polskich, co *mutatis mutandis* mogłoby odnosić się do wskazanej wcześniej sytuacji¹⁶.

Równie fundamentalnym zagadnieniem jest kwestia obecności obwinionego na rozprawie przed komisją dyscyplinarną. Z uwagi na *quasi*-karny charakter postępowania dyscyplinarnego, zasadą jest jego obligatoryjny udział przed komisją dyscyplinarną, a naruszenie tej zasady stanowi bezwzględną przesłankę odwoławczą (art. 439 § 1 pkt 11 k.p.k. w zw. z art. 223 p.s.w.). Wprawdzie s.t.p.d. nakłada taki obowiązek jedynie na rzecznika dyscyplinarnego (§ 19), jednak należy go odnieść także do obwinionego poprzez regulację art. 374 § 1 k.p.k. w zw. z art. 223 p.s.w. Najistotniejsze – jak to zwykle bywa w analizie dogmatycznej – są wyjątki od zasady, a w tym kontekście dopuszczalność stosowania odstępstw, unormowanych w k.p.k. Dopuszczalność procedowania przez komisję dyscyplinarną, pomimo nieobecności obwinionego, została unormowana tylko w jednej sytuacji, wskazanej w § 17 ust. 1 s.t.p.d., stanowiąc funkcjonalny odpowiednik art. 376 § 2 k.p.k. Z uwagi na krótkie terminy przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego,

¹⁵ Odmienna sytuacja byłaby, gdyby chodziło jedynie o przeniesienie do innej uczelni, bo wówczas taka osoba nadal zachowuje status studenta (doktoranta), a więc członka szeroko rozumianej korporacji akademickiej; zob. § 15 s.t.p.d.

¹⁶ Już tylko na marginesie warto zauważyć, że zgodnie z art. 217 § 4 p.s.w. przedawnienie orzekania następuje również po upływie roku od opuszczenia uczelni przez studenta, co mogłoby prowadzić do wniosku, że postępowanie dyscyplinarne nie przedawnia się jeszcze rok po opuszczeniu przez studenta (doktoranta) murów *Alma Mater*. Wydaje się jednak, że przepis ten dotyczy tylko sytuacji przeniesienia się studenta (doktoranta) do innej uczelni, kiedy obwiniony zachowuje status studenta (doktoranta) (zob. § 15 s.t.p.d.). Logiczne jest bowiem, że odpowiedzialność dyscyplinarną w danej korporacji może ponieść tylko jej członek.

poza możliwością zawieszenia studenta (doktoranta) w jego prawach (art. 219 ust. 4 p.s.w.), brak dysponowania przez organy dyscyplinarne środkami, które mogłyby przymusić obwinionego do stawiennictwa przed komisją, należy wyrazić pogląd o dopuszczalności zastosowania innych wyjątków, określonych w k.p.k., tj. art. 376 § 1 k.p.k. i art. 377 k.p.k. Nie będzie dochodziło wówczas do wykładni rozszerzającej wyjątków, ale do ich zastosowania poprzez przepis odsyłający art. 223 p.s.w., co jest uzasadnione celami postępowania dyscyplinarnego i koniecznością jego sprawnego przeprowadzenia przy zachowaniu jednak szeregu gwarancji procesowych obwinionego¹⁷.

Bardziej kontrowersyjną kwestią od odstępstw na gruncie regulacji postępowania zwyczajnego jest dopuszczalność stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym trybu uproszczonego, zwłaszcza ze względu na brak obligatoryjnego udziału oskarżonego, któremu doręczono wezwanie na rozprawę (art. 479 k.p.k.). Warto zauważyć, że pogląd taki został wyrażony w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych w zawodach prawniczych, w których dochodziło niejednokrotnie do obstrukcji procesowej ze strony obwinionych, którzy przeciągali czas trwania postępowania dyscyplinarnego w celu wystąpienia przedawnienia karalności zarzucanego im deliktu¹⁸. Wydaje się, że pogląd ten należy podzielić także w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego w sprawach studentów i doktorantów. Nie sprzeciwia się temu, a wręcz sprzyja charakter postępowania dyscyplinarnego, które z uwagi na mniejszą ingerencję w prawa jednostki przedmiotu tego procesu oraz rodzaju i wymiaru sankcji, może być mniej sformalizowane. Należy zresztą zauważyć, że warunkiem przeprowadzenia rozprawy pod nieobecność obwinionego byłoby doręczenie mu wezwania, a zatem wówczas to od jego woli zależałoby, czy chce uczestniczyć w rozprawie i podejmować bezpośrednią, osobistą obronę, a podjęcie decyzji o niestawiennictwie skutkowałoby wydaniem orzeczenia zaocznego¹⁹. Trzeba ponadto zauważyć, że w najnowszych ustawach regulujących zawody medyczne, tj. ustawie o izbach lekarskich²⁰ oraz ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych²¹, ustawodawca, regulując postępowanie dyscyplinarne, odesłał wprost do postępowania uproszczonego w k.p.k. Chociaż w p.s.w. brakuje tak wyraźnego odesłania, to *lege non distinguente* nie ma przeszkód do stosowania

¹⁷ Przejawia się zwłaszcza w obowiązku prawidłowego wezwania go na rozprawę, korzystania z pomocy obrońcy oraz możliwości złożenia wyjaśnień i wniosków dowodowych na piśmie.

¹⁸ Zob. A. Siuchniński, Sz. Krajnik, *Analiza porównawcza węzłowych zagadnień prawa i postępowania dyscyplinarnego w sprawach należących do kognicji Sądu Najwyższego*, OSNwSD 2012, s. 319-321.

¹⁹ Naturalnie w sytuacji, gdyby jego nieobecność była usprawiedliwiona, np. ze względu na wypadek losowy, mógłby on wnieść sprzeciw od orzeczenia zaocznego.

²⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. nr 219, poz.1708 z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U. nr 174, poz. 1038.

przepisów rozdziału 51 k.p.k., na co wskazuje wola aktualnego prawodawcy, której wyrazem są regulacje w ustawach dotyczących zawodów medycznych.

Zagadnieniem, które również we fragmentaryczny i – jak się wydaje – niewystarczający sposób zostało uregulowane w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej, jest instytucja wznowienia postępowania. W art. 217 ust. 6 p.s.w. ustanowiono, zresztą dość niezręcznie, przesłanki wznowienia postępowania. Przesłanka określona w art. 217 § 6 pkt 1 p.s.w. zdaje się bowiem przynajmniej częściowo pokrywać z przesłanką ustanowioną art. 217 § 6 pkt 3 *in principio*, a redakcja art. 217 § 6 pkt 2 zdaje się być niezrozumiała ze względu na fragment: „skazano go [obwinionego – dop. Sz. K.] za popełnienie innego czynu”. Można mieć wątpliwości, czy chodzi tu o czyn inny niż zarzucany, czy inny niż rzeczywiście popełniony w danym układzie faktycznym sprawy. Jeśli chodziłoby o drugą interpretację, wówczas można stwierdzić, że analizowany fragment jest zbędny, albowiem oznaczałoby to, że obwiniony jest niewinny, a to stanowi odrębną przesłankę wskazaną w art. 217 § 6 pkt 2 p.s.w. W art. 217 ust. 7 p.s.w. wskazano na podmioty uprawnione do złożenia wniosku²² oraz termin na jego wniesienie, związany z momentem powzięcia wiadomości o przyczynach uzasadniających wznowienie. Dopełnieniem tej kadłubowej regulacji jest § 35 s.t.p.d., którego jednak ustanowienie w tym rozporządzeniu budzi uzasadnione wątpliwości wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak to ma miejsce np. odnośnie do możliwości zawieszenia postępowania (art. 224 pkt 2 w p.s.w.), czy w zakresie regulacji zasad postępowania dowodowego (art. 224 pkt 7 p.s.w.). Nie można uznać za takie upoważnienie przepisu art. 224 pkt 4 p.s.w., który dotyczy jedynie zwykłego trybu rozpoznawania sprawy dyscyplinarnej. Problem ten jest na szczęście bardziej mankamentem natury konstrukcyjnej, niż uchybieniem, które mogłoby rzutować na sytuację procesową stron, w szczególności prawa obwinionego. Niejawność posiedzenia komisji dyscyplinarnej w przedmiocie wznowienia postępowania, o której mowa w § 35 ust. 1 s.t.p.d. jest zasadą również na gruncie przepisów k.p.k. (art. 544 § 3)²³, podobnie jak doręczenie stronom postanowienia wydanego poza rozprawą, jeżeli nie brali oni udziału w posiedzeniu (por. § 35 ust. 2 s.t.p.d. i art. 100 § 2 k.p.k.), czy możliwość zaskarżenia zażaleniem postanowienia o odmowie wznowienia postępowania w terminie 7 dni od doręczenia postanowienia (por. § 35 ust. 3 s.t.p.d. i *mutatis mutandis* art. 547 § 2 k.p.k. w zw. z art. 460 zd. 1 k.p.k.).

²² Rzecznik dyscyplinarny lub osoba ukarana, ale już nie osoba najbliższa dla obwinionego, jak to ma miejsce na gruncie art. 542 § 2 k.p.k.

²³ Inną kwestią jest zarządzenie czynności sprawdzających, na podstawie art. 546 k.p.k. według trybu unormowanego w art. 97 k.p.k., w których strony mają prawo wziąć udział. Wydaje się, że w razie konieczności, komisja dyscyplinarna będzie mogła sięgnąć po tę instytucję w związku z przepisem art. 223 p.s.w. Jest ona bowiem „sprawą niuregulowaną” w tej ustawie i nie tylko nie pozostaje w sprzeczności ze specyfiką postępowania dyscyplinarnego wobec studentów, ale służy jego realizacji.

Także odnośnie do tej instytucji trzeba jednak zapytać o sens takiej szczątkowej regulacji, która powtarza jedynie unormowania kodeksowe, stwarzając z drugiej strony trudności w odpowiednim stosowaniu k.p.k. ze względu na konieczność badania, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – dana sprawa jest uregulowana w u.s.w. bądź s.t.p.d. O ile bowiem podjęcie postanowienia o wznowieniu lub odmowie wznowienia zostało jasno wskazane w § 35 s.t.p.d., to nie sposób doszukać się we wspomnianych aktach podstawy prawnej dla pozostawienia wniosku bez rozpoznania, co powinno nastąpić, jeżeli np. strona, składając wniosek, uchybiła terminowi do jego wniesienia. Oczywiście, należy opowiedzieć się za możliwością odpowiedniego skorzystania z regulacji k.p.k. (art. 545 § 1 k.p.k. w zw. z art. 430 § 1 k.p.k. i art. 429 § 1 k.p.k.²⁴), ale warto także w tym miejscu wyrazić wątpliwość co do sensu „kadłubowej” regulacji, która przynosi więcej dogmatycznego zamętu, niż pożytku dla organów dyscyplinarnych. Ważkim argumentem jest także brak w p.s.w. i s.t.p.d. instytucji wznowienia postępowania z urzędu, za której stosowaniem na gruncie postępowania dyscyplinarnego wobec studentów i doktorantów należy się opowiedzieć. Przyjęcie poglądu o celowym pominięciu takiej regulacji w postępowaniu dyscyplinarnym nie wytrzymuje krytyki z następujących względów. Podstawy wznowienia na wniosek strony, choć zostały określone w sposób mało precyzyjny, to jednak wąski, obejmujący tylko w pewnym aspekcie dwie bezwzględne przyczyny odwoławcze (por. art. 217 ust. 6 p.s.w. i art. 439 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.). Poza tym katalogiem została większość bezwzględnych podstaw uchylenia orzeczenia, których uwzględnienie na gruncie k.p.k. jest możliwe w drodze kasacji²⁵, która nie jest dopuszczalna na gruncie analizowanych przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym, a od orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶, co może budzić uzasadnione wątpliwości co do fachowości i rzetelności sądowej kontroli, która opiera się na modelu administracyjno-prawnym, a nie karnym²⁷.

²⁴ Wydaje się, że decyzję w tym zakresie powinna podjąć komisja dyscyplinarna, a nie jej przewodniczący (na podstawie art. 429 § 1 k.p.k. w zw. z art. 223 p.s.w., który nie jest uprawniony do wstępnej kontroli warunków dopuszczalności wniosku. Należy wówczas także dopuścić możliwość zaskarżenia postanowienia komisji na podstawie art. 430 § 2 k.p.k. w zw. z art. 223 p.s.w.

²⁵ Por. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 880.

²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270.

²⁷ Trzeba też zgodzić się z K. Kurczewską, że na gruncie p.s.w. występuje hipertrofia środków odwoławczych, co w pewnych sytuacjach może prowadzić do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej przez *sui generis* pięć instancji; zob. K. Kurczewska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Sądownictwo wyższe w Polsce. Ustrój – Prawo – Organizacja*, Rzeszów 2008, s. 334.

Problem odpowiedniego stosowania przepisów prawa materialnego

O ile prawu procesowemu poświęcono w regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów i doktorantów sporo miejsca, o tyle unormowania dotyczące prawa materialnego stanowią – jak się wydaje – jedynie konieczne minimum. Podstawowymi przepisami są art. 211 § 1 p.s.w. i art. 226 § 1 p.s.w., ustanawiające podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej odpowiednio: studenta i doktoranta. W art. 212 p.s.w. określony został katalog kar dyscyplinarnych, w art. 217 § 3-5 p.s.w. uregulowano kwestię przedawnienia, a w art. 222 p.s.w. zatarcie kary dyscyplinarnej. Taki stan normatywy jest w swym założeniu prawidłowy, albowiem nie ma potrzeby powielać na gruncie p.s.w. fundamentalnych i tradycyjnych instytucji prawa karnego, jak np. zasady winy czy indywidualizacji odpowiedzialności lub dyrektywy ogólne wymiaru kary. Nie ma przeszkód, aby komisje dyscyplinarne, rozpoznając poszczególne sprawy, mogły opierać się na przepisach dotyczących form stadialnych lub zjawiskowych czynu zabronionego bądź instytucjach wyłączających odpowiedzialność karną. Trzeba jednak pamiętać, że w kontekście przewinień, stanowiących uchybienie godności studenta (doktoranta), deliktem dyscyplinarnym może być np. zachowanie stanowiące przygotowanie do przestępstwa, odnośnie do którego ustawa nie wprowadza karalności tego stadium realizacji czynu zabronionego, a nawet uzewnętrznienie zamiaru popełnienia przestępstwa, które na gruncie prawa karnego co do zasady²⁸ pozostaje bezkarne²⁹. Podobnie *delictum sui generis*, obok zachowań stanowiących formy stadialne popełnienia czynu zabronionego na gruncie rozdz. II k.k., będą także formy zjawiskowe takie, jak podżeganie i pomocnictwo. Z tego też względu wydaje się, że w postępowaniu dyscyplinarnym będzie występować zasada pełnej nieakcesoryjności odpowiedzialności, a zatem art. 22 k.k. nie będzie miał zastosowania. Przedstawione odmienności nie deprecjonują jednak doniosłości regulacji form stadialnych i zjawiskowych przestępstwa w k.k. dla potrzeb postępowania dyscyplinarnego, jako że fundamentalne znaczenie ma pod tym względem samo legalne zdefiniowanie tych form, mogące stanowić punkt wyjścia dla ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej studenta (doktoranta).

Na gruncie postępowania dyscyplinarnego wobec studentów i doktorantów można również realizować koncepcję przestępstwa złożonego w jego normatywnej odmianie, określonej w art. 12 k.k., co pozwala na uchwycenie istoty przewinienia dyscyplinarnego popełnianego „na raty” i wymierzenie kary współmiernej

²⁸ Z wyjątkiem zachowań, które wyczerpują znamiona występku groźby karalnej (art. 190 § 1 k.k.), stanowiącej samoistne przestępstwo.

²⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 1988 r., II Kr 157/88, LEX nr 22050; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1960 r., II K 337/60, OSNPG 1960/12/185.

do całokształtu zachowań obwinionego³⁰. Wobec jednak braku wyraźnego odesłania do k.k. nie wydaje się dopuszczalna możliwość powołania wprost art. 12 k.k. w podstawie uznania winnym w orzeczeniu komisji dyscyplinarnej, niemniej jednak sama instytucja może mieć zastosowanie poprzez skonstruowanie odpowiedniego opisu czynu, w ramach którego kilka zachowań zostanie uznanych za jedno przewinienie dyscyplinarne.

Można natomiast mieć uzasadnione wątpliwości co do dopuszczalności stosowania instytucji ciągu przestępstw³¹, a to przede wszystkim z uwagi na modyfikację w art. 91 § 1 k.k. ustawowego zagrożenia. Wydaje się, że przepis, na podstawie którego może być orzeczona surowsza sankcja, powinien mieć swoje wyraźne umocowanie w przepisie odsyłającym. Ponadto zwiększenie zakresu sankcji względnie oznaczonej („do górnej granicy, zwiększonej o połowę”) mogłoby mieć zastosowanie tylko do jednej kary o charakterze terminowym, tj. zawieszenia w określonych prawach studenta. Przepis art. 91 § 1 k.k. w żadnym razie nie może bowiem uprawniać do orzeczenia kary surowszego rodzaju. Za wyjątkiem wspomnianych już dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 53 k.k. nie wydaje się dopuszczalne stosowanie, choćby ze znacznymi modyfikacjami, innych instytucji związanych z płaszczyzną wymiaru kary, albowiem – podobnie jak art. 91 k.k. – nie przystają one do katalogu sankcji za przewinienia dyscyplinarne i różnic tych nie można pogodzić poprzez „odpowiednie” modyfikacje regulacji kodeksowych.

Odmienne stanowisko należy jednakże zająć wobec unormowań związanych z zasadami odpowiedzialności karnej z uwagi na ich bardziej abstrakcyjny, a przez to i autonomiczny charakter w odniesieniu do swojego materialnego substratu, jakim jest czyn człowieka. Sięganie w tym zakresie po unormowania kodeksowe, jako najbliższe rodzajowo zasady odpowiedzialności, a przy tym mające w znacznym stopniu charakter gwarancyjny, jest rozwiązaniem koniecznym i jedynym dopuszczalnym. Można jednakże ubolewać nad brakiem wyraźnego odesłania do rozdziałów I i II k.k. oraz art. 53 k.k., jak to ma miejsce w ustawie o izbach lekarskich (art. 112) oraz ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych (art. 88).

Niemniej jednak na gruncie ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną w zawodach prawniczych od dawna w orzecznictwie uznaje się potrzebę sięgania na zasadzie analogii po unormowania k.k. i jest to kwestia niewywołująca

³⁰ W przeciwnym razie więcej drobnych nagannych zachowań obwinionego musiałoby zostać rozbitych na pojedyncze przewinienia dyscyplinarne, czego konsekwencją byłoby np. wymierzenie kilkunastu kar upomnienia, zamiast jednej kary surowszego rodzaju, która byłaby bardziej odpowiednia do całokształtu zachowań obwinionego.

³¹ Za taką możliwością zdaje się opowiadać, choć na zasadzie podobieństwa, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lipca 2009 r., SNO 42/09, OSNwSD 2009, poz. 55, OSNKW2010/15/44; pogląd ten akceptuje P. Kardas; zob. *idem*, *Przewinienie dyscyplinarne o charakterze ciągłym*, Rejent-WS, teza 1.

ca zasadniczych wątpliwości³². Wydaje się, że jest to rozwiązanie jedyne z możliwych. Kwestią do rozważenia jest natomiast pytanie o formę oddziaływania prawa karnego materialnego. O ile bowiem powoływanie się w uzasadnieniu orzeczenia dyscyplinarnego na idee wynikające z prawa karnego, a nawet wprost na same instytucje k.k. można uznać za dopuszczalne, to już nie można tego powiedzieć o powoływaniu się na przepisy k.k. w podstawie prawnej orzeczenia. Wydaje się, że pomimo przeszkody w tym zakresie korzystanie z dorobku prawa karnego jest możliwe pośrednio, dzięki otwartej konstrukcji przewinienia dyscyplinarnego. Jeżeli bowiem czyn będący przedmiotem postępowania dyscyplinarnego został popełniony w warunkach, które na gruncie k.k. stanowiłyby okoliczność uchylającą bezprawność, to nic nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że zachowanie obwinionego nie nosi znamion przewinienia dyscyplinarnego. Nie ma wówczas przeszkód, aby komisja dyscyplinarna w uzasadnieniu swego orzeczenia powołała się na instytucję obrony koniecznej i jej warunki, określone w art. 25 § 1 k.k. Takie rozwiązanie pozwoli na uniknięcie bezpośredniego powołania się na regulacje k.k. w samej decyzji procesowej, do czego brakuje ustawowego upoważnienia, a z drugiej strony umożliwi „odpowiednie stosowanie” instytucji k.k., poprzez uwzględnienie ich doniosłości na płaszczyźnie przypisania znamion deliktu dyscyplinarnego.

Wyjątek w odpowiednim stosowaniu k.k. stanowi instytucja kary łącznej, dla której orzekania konieczne jest wyraźne i odpowiednie do katalogu sankcji unormowanie, jak to ma miejsce w ustawie Prawo o adwokaturze (art. 84). Choć próby poszukiwania normatywnej podstawy stosowania przepisów karno-materiałnych przypominają poszukiwanie kwiatu paproci, to jednak warto wskazać na interesujące rozumowanie Sądu Najwyższego, zaprezentowane w wyroku z dnia 5 listopada 2003 r.³³ W orzeczeniu tym stwierdza się, że zawarta w art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k. zasada trafnej reakcji wymaga:

[...] aby do odpowiedzialności dyscyplinarnej pociągnięto sędziego, który dopuścił się przewinienia służbowego, i aby trafnie orzeczono wobec niego przewidziane prawem środki. Skoro tak, to powiedzieć też trzeba, że funkcjonowanie tej zasady warunkowane jest koniecznością respektowania w omawianym postępowaniu pewnych naczelnych reguł prawa karnego materialnego. Trudno wręcz wyobrazić sobie, aby tak fundamentalna zasada procesowa mogła zostać

³² Zob. E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 161; W. Kozielowicz, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, Lublin 2005, s. 461-462; L. Gardocki, *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006, s. 199; A. Siuchniński, Sz. Krajnik, *op. cit.*, s. 322-323.

³³ SNO 67/03, OSNSD 2003, z. II, poz. 61; LEX nr 471880.

zrealizowana bez uwzględnienia np. zasady winy, reguły określającej czas popełnienia czynu zabronionego, form czynu i form jego popełnienia, okoliczności wyłączających odpowiedzialność. Sąd Najwyższy jest zatem zdania, że w toku postępowania dyscyplinarnego należy sięgać – na zasadzie *analogii iuris* – do rozwiązań przewidzianych w Kodeksie karnym. Oczywiście, przepisy prawa karnego materialnego muszą podlegać w postępowaniu dyscyplinarnym stosowaniu odpowiedniemu (a więc polegającemu na: a) stosowaniu wprost, b) stosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub c) odmowie ich zastosowania ze względu na określone różnice), przy zachowaniu szczególnej ostrożności.

Wśród innych odrębności należy zaakcentować przede wszystkim, że z uwagi na praktyczną niemożność określenia katalogu przewinień dyscyplinarnych w prawie dyscyplinarnym nie występuje zasada ustawowej określoności znamion (*nullum crimen sine lege*). Nie stanowi to jednak naruszenia praw obwinionego studenta lub doktoranta, albowiem zakres zachowań, które mogą zostać uznane za przewinienia dyscyplinarne, dotyczy bądź to sfery *stricte* korporacyjnej (*verba legis*: „naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni”), z którą każdy student zapoznaje się już od pierwszych dni kształcenia akademickiego (o doktorantach już nie wspominając), bądź odnosi się do „czynów uchybiających godności studenta”, stanowiących co do zasady naruszenie powszechnych norm obyczajowych lub moralnych, których znajomość uzyskuje się już na wczesnym etapie socjalizacji. Warto też zauważyć, że obowiązek postawy respektującej godność studenta nie jest z reguły tak wyrafinowany, jak to ma miejsce np. w odniesieniu do godności urzędu sędziego, gdzie wymagania są znacznie szersze, co powiększa tym samym strefę cienia semantycznego pojęcia deliktu dyscyplinarnego na gruncie art. 107 § 1 p.u.s.p.

Na płaszczyźnie reguł odpowiedzialności dyscyplinarnej zastosowanie znajduje zasada winy (art. 1 § 3 k.k.) z tą jednak różnicą, że dla przypisania obwinionemu przewinienia dyscyplinarnego wystarczy każdy rodzaj winy, także w postaci niedbalstwa (nieświadomej nieostrożności). Pogląd ten jest utrwalony w orzecznictwie i akceptowany przez doktrynę³⁴. Naturalnie stopień zawinienia będzie brany pod uwagę na etapie sędziowskiego wymiaru kary. Wydaje się również, że zarzucalny stosunek psychiczny sprawcy do czynu może rzutować na kwestię uznania zachowania obwinionego za wypadek mniejszej wagi (art. 214 ust. 2 p.s.w.), jako że część kwantyfikatorów społecznej szkodliwości (art. 115 § 2 k.k.) należy jednocześnie do strony podmiotowej czynu (postać zamiaru, motywacja sprawcy) bądź ma wpływ na stopień winy (stopień naruszenia reguł ostrożności).

W tym miejscu trzeba stwierdzić, że choć do określenia materialnego elementu przewinienia dyscyplinarnego przydatny będzie przepis art. 115 § 2 k.k.,

³⁴ Zob. *ibidem*, s. 328 i powoływane tam orzecznictwo, w tym stosunkowo nowy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2011 r., SNO 53/10, LEX nr 694246.

stosowany odpowiednio, tj. w kontekście odpowiedzialności w ramach korporacji akademickiej, to już nie będzie miał zastosowania art. 1 § 2 k.k. Wydaje się bowiem – na co wskazuje pośrednio także wspomniana już instytucja przewinienia mniejszej wagi – że dla bytu przewinienia dyscyplinarnego, podobnie jak w przypadku wymogu zawinienia, wystarczy jakikolwiek stopień społecznej szkodliwości, także ten znikomy. Z tą odmiennością koresponduje również katalog sankcji, znacznie łagodniejszych, niż te określone w art. 32 k.k.

Wszystkie te odmienności wynikają z innych zadań postępowania dyscyplinarnego. Trafnie wskazuje się, że:

[...] celem postępowania dyscyplinarnego wobec studentów uczelni wyższych nie jest ponowne ukaranie obwinionego studenta za wyrządzone zło. Ten cel jest bowiem osiągnięty przez innego rodzaju postępowania, jak choćby karne czy w sprawach o wykroczenia. Postępowanie dyscyplinarne winno być ukierunkowane na wychowanie studenta i zbadanie, czy popełnienie przez niego określonego przewinienia dyscyplinarnego uniemożliwia mu dalsze funkcjonowanie w społeczności akademickiej³⁵.

Z tego względu ocena ujemnej treści przewinienia dyscyplinarnego powinna być zrelatywizowana szczególnie pod względem szkodliwości, jaką student/doktorant wyrządza korporacji, którą stanowią wszyscy członkowie wyższej uczelni.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Poczynione w niniejszym tekście uwagi, mające *nolens volens* charakter fragmentaryczny, wskazują na mnogość zagadnień i problemów w odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.k. i k.k. w postępowaniu dyscyplinarnym, dotyczącym studentów i doktorantów. Sytuację komplikuje dodatkowo regulacja, zawarta w s.t.p.d., której całokształt – pomijając szczegółowe wady – może zostać zakwestionowany z uwagi na unormowania Konstytucji RP. Z art. 31 ustawy zasadniczej można bowiem wywodzić, że regulacja postępowania dyscyplinarnego, którego wynik może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych praw, jakim jest prawo do nauki, musi być zawarta w ustawie. Ponadto z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samorządy tworzy się w drodze ustawy, a zatem i postępowanie dyscyplinarne, dotyczące istotnej sfery samorządności akademickiej musi mieć umocowanie w akcie prawnym tej rangi.

Przed wszystkim jednak należy opowiedzieć się za deregulacją tych unormowań, które stanowią jedynie zbędne i co gorsza, niepełne powtórzenie prze-

³⁵ T. Sroka, *Przestępstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, CPKNP 2011, z. 1, s. 142.

pisów k.p.k. oraz postulować wprowadzenie odmienności w kierunku odformalizowania procedur³⁶. Temu celowi sprzyjałoby niewątpliwe wyraźne odesłanie do postępowania uproszczonego k.p.k., jako trybu jedynie właściwego dla rozpoznania sprawy dyscyplinarnej. Istnieje również potrzeba wyraźnego odesłania do unormowań Kodeksu karnego³⁷, co rozwiązałoby w szczególności kontrowersje związane z odpowiednim stosowaniem przepisów, wyrażających koncepcję przestępstwa ciągłego, a także pozwoliłoby na wyraźne stosowanie dyrektyw wymiaru kary. Taki zabieg legitymizowałby zresztą dotychczasową praktykę, która bez osiągnięć prawa karnego materialnego nie może się obejść.

Szymon Krajnik

**Application of Criminal Code of 1997 and Code of Criminal Procedure of 1997
in disciplinary proceedings involving students or doctoral students
– selected issues**

Abstract

The subject matter of this paper is the problem of an appropriate application of the provisions of the Criminal Code 1997 and the Code of Criminal Procedure 1997 for the purpose of disciplinary proceedings involving students or doctoral students, which are not regulated in the Act of July 27th, 2005 – the Law on Higher Education. The essence of the subjective issue is the problem of an adequate interpretation of a legal notion: “appropriate application”. Such legal construction needs to comply with a specific character of a disciplinary liability as well as the range of adjustment by the Law on Higher Education and its executory provisions. Further difficulty regards the question whether specific matters are not regulated in order to avoid the unnecessary repetition of the regulation or are purposely unregulated by the Law on Higher Education. It should be noted that the rules of disciplinary proceedings are not as rigid as the legal principles binding in criminal proceedings, thus the question of an appropriate application of the substantial provisions set in the Code of Criminal Procedure 1997 is additionally ambiguous. On the other hand, the application of the criminal responsibility principles established in the Criminal Code 1997 might be

³⁶ Za ewidentne *superfluum* należy uznać obowiązek, występujący na gruncie § 21 s.t.p.d., zgodnie z którym protokół z rozprawy podpisują wszyscy członkowie składu orzekającego oraz protokolanta, zamiast – tak jak to ma miejsce w postępowaniu karnym – przewodniczący składu i protokolant.

³⁷ Za takim zabiegiem legislacyjnym opowiada się także piśmiennictwo na gruncie p.u.s.p.; zob. W. Kozielewicz, *Stosowanie prawa karnego...*, s. 464; L. Gardocki, *op. cit.*, s. 199-200.

carried out only *per analogiam* because of a lack of referring regulation set out in the Law on Higher Education.

Keywords: disciplinary proceedings involving students or doctoral students, Law on Higher Education (Act of July 27th, 2005), regulation referring to another rule, appropriate application of regulations.

JACEK PAKUŁA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Pomoc materialna w szkole wyższej – próba oceny

Uwagi wprowadzające

Dotychczas pomoc materialna w szkole wyższej nie była przedmiotem ani głębszej analizy, ani szerszego zainteresowania¹. Nie oznacza to jednak, że problematyka ta na uwagę nie zasługuje. O ile bowiem pomoc materialna nie wzbudzała dotychczas szerszego zainteresowania pośród przedstawicieli doktryny, o tyle stanowiła ona przedmiot kilku kontroli Najwyższej Izby Kontroli². Funkcjonowanie funduszu pomocy materialnej podlega kontroli ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego³, a także ocenie Polskiej Komisji Akredytacyjnej⁴. Wreszcie,

¹ Problematyka ta podejmowana była m.in. w publikacji pt. *Norwe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), Wrocław 2007, w tym następujące teksty: T. Brzeziński, *Pozycja prawna i zakres działania komisji stypendialnych*, A. Hareża i I. Białowas, *Wybrane janusowe oblicza pomocy świadczonej przez organy Uniwersytetu Wrocławskiego*, A. Zalesińska, *Motywować czy karać? Między stypendium socjalnym a stypendium za wyniki w nauce. Rozważania w kontekście ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, W. Miemieć, *Instrumenty finansowoprawne determinujące prawo studenta do bezwrotnej pomocy materialnej w uczelni publicznej*, Ł. Błąd, *Organizacja studiów, stypendia oraz funkcjonowanie samorządu i organizacji studenckich*, [w:] S. Waltoś i A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 335–386, a także: M. Chałupka, *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, Warszawa 2011.

² Chodzi tu o raporty Najwyższej Izby Kontroli, dalej jako: NIK, z kontroli: „Pomoc materialna dla studentów ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa” (nr P/03/075), która objęła lata 2000–2003, dalej jako: raport 2003; „Pomoc materialna dla studentów ze środków publicznych” (nr P/06/073), przeprowadzonej w II półroczu 2006 r., dalej jako: raport 2007 i „Wykorzystanie środków publicznych przez szkoły wyższe” (nr P/10/071); obejmującej lata 2008–2010 (I półroczu), dalej jako: raport 2011.

³ Chodzi tu o Raporty Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dalej jako: MNiSW, z kontroli wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów za okres od 30 maja 2007 r. do 9 maja 2012 r., dostępne na www.bip.nauka.gov.pl w zakładce pn. Raporty z kontroli.

⁴ Polska Komisja Akredytacyjna (poprzednio Państwowa Komisja Akredytacyjna), dalej jako: PKA, w ramach prowadzonej działalności przeprowadza od 1 października 2011 r. ocenę progra-

problematyka ujmowana jest w strategiach powstałych w kontekście reformy nauki i szkolnictwa wyższego⁵. Ponadto, sprawy z zakresu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów stanowią znaczną grupę orzeczeń sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶.

Za podjęciem tytułowej problematyki przemawia także porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązujący system *civil law* charakteryzuje się tym, że to akty prawne stanowią źródło prawa⁷. W procesie stosowania prawa w pewnym uproszczeniu akty te pełnią rolę teorii, zaś judykatura nadaje im charakter praktyczny. Brak więc pewnego usystematyzowania generuje tylko spory, w przypadku szkolnictwa wyższego i pomocy materialnej chodzi tu o spory na linii uczelnia-student⁸, a także legislacyjny bałagan. Należy zaznaczyć, że przez określenie „teoria” powinno się rozumieć rozważania w przedmiocie pojęcia, celu, czy zadania i funkcji określonej instytucji⁹. Teoria ma również istotne znaczenie, gdyby zgodzić się, że sądy tworzą prawo, bowiem stanowi ona istotny fundament wyroków tych sądów¹⁰. Trafny jest przecież pogląd, że o ile:

[...] powoływanie się na orzecznictwo sądowe ma większą moc niż powoływanie się na materiały komisji legislacyjnej (materiały przygotowawcze) czy na poglądy doktryny¹¹,

o tyle jednak właśnie te materiały przygotowawcze i poglądy doktryny nie pozostają bez wpływu na orzecznictwo¹². Przeświadczenie, że materiały te powinny

mową i ocenę instytucjonalną. Oceny te skoncentrowane są na jakości kształcenia, ale w ramach wizytacji uwzględnia się również pomoc materialną dla studentów i doktorantów z tym zastrzeżeniem, że doktoranci objęci są wizytacją w ramach oceny instytucjonalnej.

⁵ Chodzi tu przede wszystkim o *Strategię rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010–2020 – projekt środowiskowy*, Warszawa 2009, przygotowaną przez Fundację Rektorów Polskich w porozumieniu z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Uniwersytetem Warszawskim, a także opracowanie przygotowane przez Ernst & Young Business Advisory i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową: *Strategię rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku*, Warszawa 2011.

⁶ Skargi studentów i doktorantów w zakresie pomocy materialnej w znacznej części dotyczą uchybień proceduralnych przy przyznawaniu tych świadczeń przez organy uczelni.

⁷ Szerzej: S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, wyd. II, s. 98-100.

⁸ Można mówić również o sporach na linii podmiot kontrolowany (uczelnia) – podmiot wizytujący (NIK, MNiSW, PKA).

⁹ Szerzej: Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12, s. 15-28.

¹⁰ Szerzej: L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005. Chodzi to zwłaszcza o rozdział IX: *Czy sądy powinny tworzyć prawo?*, s. 240 i nast.

¹¹ L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 245. Na temat stosowania i tworzenia prawa zob. również: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 4 i nast.

¹² Por. M. Zieliński, *Wiedza o tekstach prawnych jako warunek ich zrozumienia*, [w:] *Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez*

być ogólnodostępne, dodatkowo wzmaga potrzebę podjęcia tytułowej problematyki. Nie bez znaczenia jest również skala błędów i nieprawidłowości opisywanych w opracowaniach wcześniej przywołanych, zwłaszcza w raportach NIK. Błędy te mają swoje źródło również w teorii, która jest pomijana.

Za podjęciem tematu przemawia również dyskusja nad stanem nauki i szkolnictwa wyższego, a konkretnie propozycje w zakresie zmiany systemu finansowania obu tych obszarów¹³. W ostatnich latach na pomoc materialną przeznaczano środki w wysokości ok. 1,5 mld zł rocznie¹⁴. Dyscyplina finansów publicznych nakazuje pytać, czy środki te są dobrze wydatkowane. Wątpliwości może nasuwać samo zrozumienie sformułowania „środki dobrze wydatkowane”. Chodzi tu nie tylko o to, czy środki te są prawidłowo dystrybuowane – w tym znaczeniu, że trafiają one do możliwie szerokiego grona uprawnionych beneficjentów – ale przede wszystkim o to, czy środki te spełniają przypisany im cel i rolę.

Nadmienić należy, że pomocy materialnej towarzyszy pewna dynamika legislacyjna. Dynamika ta przejawia się na dwóch płaszczyznach. Chodzi tu przede wszystkim o rozszerzanie kręgu podmiotów – potencjalnych beneficjentów. Początkowo pomoc materialna była skierowana do studentów studiów stacjonarnych, następnie objęto nią studentów studiów niestacjonarnych, a od 1 października 2012 r. prawo do pomocy materialnej nabędą doktoranci jednostek naukowych. Dynamika ta przejawia się również w zmianach o charakterze przedmiotowym. Skutkiem nowelizacji ustawodawca ograniczył katalog świadczeń, jedne zastąpił drugimi. Obok świadczeń przyznawanych przez szkoły wyższe, studenci i doktoranci mogą ubiegać się o świadczenia przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne, czy osoby fizyczne. To swoiste bogactwo przemawia również za podjęciem próby oceny efektywności systemu pomocy materialnej.

Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 26-30.

¹³ Problematyka ta była m.in. przedmiotem obrad konferencji „Finansowanie i partnerstwo publiczno-prywatne w systemie szkolnictwa wyższego – polska praktyka i międzynarodowe doświadczenia”, która odbyła się 20 kwietnia 2012 r. w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Przy pewnym uproszczeniu można przyjąć, że dyskusja ta koncentruje się wokół poszukiwania oszczędności, które w dalszej perspektywie można byłoby przeznaczyć na finansowanie szkół wyższych, które zapewniają jakość kształcenia. Taki kierunek wymusi wyrównywanie różnic w zakresie finansowania między szkołami publicznymi a niepublicznymi. Należy jednak odnotować, że dotacja przeznaczona na pomoc materialną skierowana jest również do szkół niepublicznych. Złe finansowanie uczelni, a przez to konieczność zbudowania odpowiedniego systemu stypendiów, wymienia się jako jeden z „grzechów”: A. Jajszczyk, *Siedem grzechów głównych szkolnictwa wyższego*, INFOS 2008, nr 9 (33) z dnia 8 maja 2008 r., s. 1-2.

¹⁴ Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2010 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu z części 38 – Szkolnictwo wyższe, sporządzone przez MNiSW; tabela nr 5 pn. Wydatki budżetowe w 2010 r. w części 38 – Szkolnictwo wyższe.

Odnosząc się do układu pracy, należy wyjaśnić, że rozważania koncentrują się wokół świadczeń przyznawanych przez szkoły wyższe, chociaż sformułowane uwagi mogą być aktualne wobec stypendiów ministra czy świadczeń przyznawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne lub osoby fizyczne. Punktem wyjścia zaś było zaprezentowanie podstaw prawnych pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, w dalszej kolejności: omówienie raportów i strategii oraz zmian wprowadzonych w 2011 r. Wszystko to stanowiło tło do nakreślenia wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*.

Podstawy prawne pomocy materialnej

Podjmując rozważania co do pojęcia i struktury pomocy materialnej, należy uwzględnić przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵ Chodzi tu przede wszystkim o art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi:

Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Nie wdając się w szczegółową analizę prawa do nauki¹⁶, wyrażonego w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, należy zaznaczyć, że o ile prawo do nauki ma charakter powszechny, bez względu na obywatelstwo, o tyle już zasady wyrażone w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, tj. zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów, obejmują przede wszystkim obywateli Rzeczypospolitej¹⁷.

L. Garlicki przyjmuje, że realizacja zasady pomocy władz publicznych może następować różnymi drogami, ale istotne są cztery kwestie. Po pierwsze, pomoc powinna mieć charakter „finansowy i organizacyjny”. Rozumieć to należy w ten

¹⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP.

¹⁶ Na temat konstytucyjnego prawa do nauki szerzej: O. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 489 i nast. oraz cyt. literatura.

¹⁷ B. Banaszak podaje, że zasada równego dostępu do wykształcenia dotyczy tylko obywateli Rzeczypospolitej, zob. B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 361. Jednakże w kontekście członkostwa w UE wydaje się, że swoistą opieką winni być objęci w pierwszej kolejności obywatele, ale brakuje przeszkód, żeby tworzyć inne – podobne – systemy dla cudzoziemców. Taki proces odbywa się w niektórych państwach UE, gdzie uczelnie zabiegają o zdolnych kandydatów na studia, którym funduje się stypendia. Proces taki, w niewielkim jeszcze stopniu, obejmuje również polskie uczelnie, zwłaszcza niepubliczne, coraz szerzej otwierające się na studentów z Ukrainy czy Białorusi. Podobnie orzekł TK w wyroku z dnia 13 listopada 2007 r., P 42/06, OTK ZU 2007/10A/123. W ocenie Trybunału chodzi o „standard minimalny, a nie konstytucyjny zakaz przyznawania tej pomocy cudzoziemcom”.

sposób, że pomoc ta winna przejawiać się w przyznawaniu świadczeń pieniężnych, przekazywanych wręcz do rąk beneficjentów, a także w zapewnieniu warunków do pobierania nauki poprzez pewną liczbę miejsc noclegowych w bursach, domach studenckich itd. Po drugie, pomoc ta winna mieć charakter indywidualny, co należy rozumieć w taki sposób, że powinna być adresowana bezpośrednio do osób pobierających naukę, a nie do instytucji naukę tę świadczących. Po trzecie, pomoc musi przysługiwać „obywatelom”, możliwe jest więc odmienne traktowanie cudzoziemców. Po czwarte, pomoc przysługuje „uczniom i studentom”, co należy rozumieć, że system pomocy powinien obejmować zarówno wszystkie szczeble nauczania, a także wszystkich uczniów i studentów, bez względu na status szkoły czy uczelni, w której pobierają oni naukę¹⁸.

Należy również zaznaczyć, w kontekście art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, że Trybunał Konstytucyjny zajmował się problematyką pomocy materialnej dla uczniów i studentów. Odnotowania wymagają przynajmniej dwa orzeczenia z uwagi na treści zawarte w ich uzasadnieniach. W pierwszym z nich – chodzi tu o postanowienie z dnia 2 lipca 2002 r.¹⁹ – Trybunał Konstytucyjny określił krąg potencjalnych beneficjentów pomocy materialnej. W czasie orzekania obowiązywała ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym²⁰. Zgodnie z art. 152 ust. 1 tej ustawy, studentowi przysługiwało prawo do pomocy materialnej, zaś na podstawie art. 152 ust. 3 tej ustawy warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy materialnej miała określić Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Na podstawie ustawowego upoważnienia obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych²¹. Tym samym wszyscy inni studenci byli wyłączeni spod systemu pomocy materialnej. Brakowało bowiem w stosunku do nich podobnego rozporządzenia. Z tego względu istotne było określenie, czy w ogóle dopuszczalne było wydanie rozporządzenia, pozornie kompleksowo regulującego tę materię, gdy w rzeczywistości ograniczającego istotnie krąg podmiotów upoważnionych do ubiegania się o świadczenia pomocy materialnej. Trybunał Konstytucyjny, chociaż nie zakwestionował wprost konstytucyjności rozporządzenia, to jednak wyraźnie zastrzegł:

¹⁸ L. Garlicki, *Omówienie art. 70*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, t. III, s. 7-8.

¹⁹ Postanowienie TK z dnia 2 lipca 2002 r., S 1/02, OTK ZU 2002/4A/54, nt. ograniczenia pomocy materialnej tylko dla studentów studiów dziennych, zob. wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 r., U 7/01 OTK ZU 2002/4A/48 i liczne zdania odrębne m.in. M. Safjana i M. Zdyba, a także głosę J. Trzczińskiego, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2002 r., U 7/01*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5 (52), s. 130-133.

²⁰ Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 ze zm.

²¹ Dz.U. z 1991 r., nr 9, poz. 32 ze zm.

Systemowe rozwiązanie problematyki pozwalałoby na jednolite i spójne ukształtowanie uprawnień do pomocy materialnej wszystkich osób podejmujących trud zdobycia wyższego wykształcenia. Nie ulega wątpliwości, że byłoby to wskazane również ze względu na trwającą – choć wysoce zmienną co do koncepcji – reformę polskiego szkolnictwa niższych szczebli, bowiem rodzaj i zakres możliwej do uzyskania podczas studiów pomocy materialnej może istotnie rzutować na życiowe decyzje uczniów i abiturientów. [...]. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się w tym miejscu co do możliwości i celowości różnicowania zakresu i wysokości świadczeń przysługujących studentom studiującym w różnych trybach. Kwestia ta winna zostać szczegółowo przeanalizowana przez prawodawcę i uregulowana z uwzględnieniem wymogów konstytucyjnych, całego społeczno-ekonomicznego kontekstu zagadnienia i poglądów judykatury i doktryny na kwestie różnicowania praw przysługujących obywatelom.

Na tle tych rozważań mogą się pojawiać wątpliwości wokół zakresu określenia „student”, a konkretnie chodzi tu o dostępność systemu pomocy materialnej dla doktorantów. Ustawodawca, posługując się pojęciami „student” czy „doktorant”, a także definiując oba te pojęcia, nie jest konsekwentny, bowiem doktoranta definiuje jako uczestnika studiów doktoranckich; studenta – jako osobę kształcąca się na studiach wyższych, gdy studia wyższe oznaczają studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, prowadzone przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia²². Wprawdzie pojawiały się głosy, że sytuacji doktorantów nie można porównywać do studentów²³, to jednak należy przyjąć, iż pojęcie „student” winno być rozumiane szeroko i w tym kontekście doktorant jest studentem, co zresztą koresponduje z założeniami tzw. procesu bolońskiego²⁴. Za uprawnieniem doktorantów do pomocy materialnej na takich zasadach, jak studenci przemawia wreszcie okoliczność, że studenci i doktoranci korzystają ze wspólnego funduszu pomocy materialnej²⁵.

Drugie z przywołanych orzeczeń – wyrok z dnia 20 marca 2007 r.²⁶ – dotyczyło celu i charakteru pomocy materialnej. Chociaż stan prawny obejmował pomoc materialną dla uczniów, to wyrok wraz z uzasadnieniem można odpowied-

²² Por. art. 2 ust. 1 pkt 5, 18k i 18l ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2012 r., poz. 572 – tekst jednolity, dalej jako: p.s.w.

²³ P. Kuczma, *Czy doktoranci to jeszcze studenci?*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 95-99. Odmienne – i słusznie: K. Klonowski, *Utrata statusu studenta szkoły wyższej*, *Studia Prawnoustrojowe UWM w Olsztynie* 2009, nr 9, s. 244 (w tym przypisy nr 6).

²⁴ Szerzej: E. Chmielecka, *Proces boloński: komentarze*, [w:] *Poza barierą czasu i przestrzeni. Księga jubileuszowa dla Jerzego Chłopeckiego. Zbiór artykułów pod redakcją Andrzeja Rozmusa*, Rzeszów 2007, s. 24 i nast.

²⁵ Art. 103 p.s.w.

²⁶ Wyrok z dnia 20 marca 2007 r., K 35/05, OTK ZU 2007/3A/28.

nio stosować również do studentów i doktorantów. W ocenie Trybunału pomoc materialna:

[...] ma głównie służyć wyrównywaniu szans edukacyjnych [...]. Pomoc stypendialną dla uczniów charakteryzują dwa aspekty – socjalny – nawiązujący do sytuacji materialnej ucznia i jego rodziny oraz – edukacyjny – nakazujący uwzględnić zakres, potrzeby i środki niezbędne dla wyrównywania szans edukacyjnych uczniów [...]. Ustawodawca preferuje w zakresie obsługi pomocy stypendialnej aspekt edukacyjny jako bezpośrednio wynikający z art. 70 ust. 4 Konstytucji.

Można więc przyjąć, że pomoc materialna z jednej strony winna być połączona z sytuacją materialną potencjalnego beneficjenta. Ponadto, skoro pomoc ta powinna być ukierunkowana na wyrównywanie szans, to wielkość tej pomocy, wysokość poszczególnych świadczeń powinna być adekwatna do potrzeb, powiązana z kosztami związanymi ze studiowaniem²⁷.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał uznał również za dopuszczalne umiejscowienie pomocy materialnej w szkole, a nie np. włączenie jej do systemu pomocy społecznej. Jest to interesujące stanowisko, bowiem dotychczas w niektórych opracowaniach dominował pogląd, że pomoc materialną należy wyprowadzić ze szkół wyższych²⁸. Uważano przy tym, że istnieją wskazania wynikające z rozpoznania potrzeb socjalnych, które przemawiają za przyznaniem tych kompetencji organom pomocy społecznej. Wątpliwości jednak nasuwa sam system pomocy społecznej i jego efektywność. Z tego względu nie wydaje się, ażeby przekazanie dodatkowych zadań tym organom było dobrym kierunkiem, zwłaszcza że pomoc materialna w szkole wyższej ma pewne tradycje, a studenci i doktoranci wiedzą o tych świadczeniach²⁹. Poza tym trzeba mieć na uwadze, że powodem do ewentualnego przekazania zadań z zakresu pomocy materialnej ośrodkom pomocy społecznej miałyby być lepsze rozeznanie w sytuacji finansowanej wnioskodawców. Jednakże można przypuszczać, iż znaczna część studentów i doktorantów przebywa poza miejscem zameldowania na pobyt stały³⁰. Oczywiście, dopuszczalne jest rozwiązanie, że studenci i doktoranci mogliby aplikować o pomoc w ośrodkach pomocy

²⁷ Na temat cen studiów według województw zob. D. Antonowicz, B. Gorlewski, *(Bez)płatne studia 2011. Raport na temat cen studiów w Polsce w roku 2010/2011*, dostęp: www.instytutokratesa.pl; dostęp 3 maja 2012 r., s. 11-13.

²⁸ M.in. IV Raport Rzecznika Praw Studenta z 22 marca 2011 r., s. 28, a także: strategia Ernst, s. 7.

²⁹ Zgodzić się należy z T. Brzezickim, w którego ocenie studenci, co do zasady, mają łatwiejszy dostęp do organów uczelni, niż innych organów, które miałyby zajmować się przyznawaniem pomocy materialnej. T. Brzezicki, *Pozycja prawna i zakres działania komisji stypendialnych*, [w:] A. Szadok-Brautn (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 114.

³⁰ Zgodnie z art. 161 ust. 2 jednego z projektów ustawy p.s.w. stypendia miał przyznawać zarząd powiatu, w którym student mieszka na stałe. Por. J. Posłuszny (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu, 1999, nr 4, s. 70-71; J. Spiechowicz, „Prawo o szkolnictwie wyższym”. *Uwagi do projektu*, Kraków 1999, s. 135.

społecznej właściwych ze względu na swoje miejsce pobytu, ale wiązałyby się to z natężeniem interesantów w ośrodkach typowo akademickich³¹. Co więcej, to właśnie często członkowie komisji stypendialnych obcują z potencjalnymi beneficjentami i sami mogą poczynić pewne obserwacje w zakresie ich sytuacji majątkowej. Wydaje się, że potrzeba tylko pewnego wyczulenia zarówno członków komisji, jak i społeczności akademickiej, co można osiągnąć przez promowanie kodeksów etyki i szkoleń, również w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej.

Realizując delegację ustanowioną w przywołanym już art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, ustawodawca zawarł szereg przepisów poświęconych pomocy materialnej w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa ta pełni rolę swoistego kodeksu szkolnictwa wyższego. Sam tytuł ustawy, zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej”³², świadczy o tym, że ustawa „wyczerpująco i kompleksowo normuje jakiś wyróżniony przedmiotowo zakres spraw”³³. W ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym zawarte są również przepisy dotyczące pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Regulacja taka znajduje się w dziale IV p.s.w., przy czym nie sposób pominąć przepisów dotyczących przekazywania dotacji na pomoc materialną (art. 94 p.s.w.), czy podziału dotacji między studentów i doktorantów (art. 103 p.s.w.).

³¹ Szerzej: Wykres – Szkolnictwo wyższe według województw w roku akademickim, [w:] Mały Rocznik Statystyczny Polski – 2011, Warszawa 2011, s. 250.

³² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. nr 100, poz. 908.

³³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r.*, wyd. II uzup. i popr., Warszawa 2012, s. 64. Autorzy przyjmują, że ustawa określana mianem „prawo” nie ma jednak charakteru jednorodnego, bowiem wkracza w różne gałęzie prawa, uwzględniając różne zasady prawa charakterystyczne dla tych gałęzi. Nieco inaczej ustawę nazwaną „prawem” ocenia G. Wierczyński. Według niego, skoro taka ustawa posługuje się rozwiązaniami właściwymi dla różnych dziedzin prawa, to nie będzie mogła odegrać roli unifikującej i integrującej dla tej dziedziny; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 158. Wprawdzie nie jest to wątek główny, niemniej należy zaznaczyć, że w przypadku ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym przedstawiona charakterystyka nie jest do końca trafna. Chodzi tu m.in. o spór, czy szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym, czy korporacją – por. m.in. T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego*, Toruń 2010, a także: E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 455-463; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 234-242. Trzeba mieć na uwadze, że szkolnictwo wyższe to dział prawa administracyjnego i być może samo obdarzenie ustawy regulującej te kwestie mianem „prawo” było swoistym działaniem na wyrost. Niewątpliwie jednak trzeba przyznać, że pewna unifikacja następuje w zakresie uczelni publicznych i niepublicznych. Na temat tytułu ustawy por. również uwagi B. Rakoczego w kontekście ustawy Prawo ochrony środowiska: *Prawo ochrony środowiska i inne akty prawne: teksty jednolite wraz z wprowadzeniem Bartosza Rakoczego oraz z indeksem rzeczowym*, Warszawa 2008, s. XXI-XXII.

Do podstawowych świadczeń pomocy materialnej przyznawanych przez organy uczelniane, zgodnie z art. 173 ust. 1 i art. 199 ust. 1 p.s.w., należy zaliczyć: stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, zapomogi oraz stypendium rektora dla najlepszych studentów, a dla doktorantów odpowiednio – stypendium dla najlepszych doktorantów.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 p.s.w., podstawowym aktem prawnym w zakresie pomocy materialnej jest szczegółowy regulamin ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania świadczeń pomocy materialnej, zawierający szczegółowe kryteria i tryb udzielania świadczeń pomocy materialnej, a także wzory wniosków o przyznanie świadczeń pomocy materialnej, wzór oświadczenia o niepobieraniu świadczeń na innym kierunku studiów oraz sposób udokumentowania sytuacji materialnej. Regulamin taki ustala rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego lub samorządu doktorantów.

W postępowaniu w przedmiocie pomocy materialnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego³⁴. Celem takiego rozwiązania było zagwarantowanie podmiotom ubiegającym się o pomoc materialną minimum praw wynikających z k.p.a.³⁵ W sytuacji, gdy dojdzie do przekazania uprawnienia w przedmiocie pomocy materialnej, komisje stypendialne stają się „organami uczelni”, o których mowa w art. 207 ust. 1 p.s.w.³⁶

W regulaminie przyznawania pomocy materialnej powinien zostać określony termin, o charakterze porządkowym, do składania wniosków w przedmiocie pomocy materialnej. Charakter prawny takiego terminu był jednak dyskusyjny. Uczelnie, chcąc szybko rozdysonować środki na stypendia, wprowadziły do swoich regulaminów przepis, który stanowił, że niezłożenie wniosku w terminie skutecznie uniemożliwiało przyznanie takiego świadczenia. Tak sformułowany przepis był przedmiotem analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2005 r., w którym Sąd przyjął, że niedopuszczalne jest ustanowienie terminu zawitego, czyli takiego, którego przekroczenie skutkuje nieprzyznaniem świadczenia, a zasadne jest wprowadzenie terminu o charakterze porządkowym³⁷.

Wymienić trzeba również dwie ustawy, które posiłkowo wykorzystywane są w postępowaniu w przedmiocie pomocy materialnej. Chodzi tu o ustawę z dnia

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej jako: k.p.a.

³⁵ Zob. P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w szkolnictwie wyższym – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 93-103, a także: E. Ochendowski, *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w szkołach wyższych*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 7-17.

³⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2006 r., II SAB/Bd 55/06, LEX nr 213867.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., I OSK 646/06, LEX nr 213865. Por. również głoszę częściowo krytyczną do tego wyroku P. Chmielnickiego, [w:] „Przełęcz Prawa Publicznego” 2007, nr 12, s. 69 i nast.

28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³⁸ oraz ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁹, które mają zastosowanie przy obliczaniu dochodu w rodzinie wnioskodawcy i w związku z tzw. wywiadem środowiskowym.

Pomoc materialna w raportach

Pomoc materialna dla studentów i doktorantów była przedmiotem opracowań pokontrolnych. Na uwagę zasługują przede wszystkim raporty Najwyższej Izby Kontroli, odpowiednio z 2003, 2007 i 2011 r., przy czym ostatni z tych raportów dotyczył wykorzystania środków publicznych przez szkoły wyższe, w tym m.in. dotacji na pomoc materialną. Ukazują one pewne przeobrażenia systemu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Nie sposób jednak pomijać raportów z kontroli przeprowadzanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ocen Polskiej Komisji Akredytacyjnej zawierających również wzmianki na temat pomocy materialnej, a także raportów Rzecznika Praw Studenta działającego przy Parlamencie Studentów Rzeczypospolitej Polskiej oraz programu Watchod.edu.pl, w ramach którego przeprowadzono badanie dotyczące dystrybucji środków z funduszu pomocy materialnej⁴⁰.

Oceny formułowane przez wspomniane podmioty w mniejszym lub większym stopniu koncentrują się na wadach systemu pomocy materialnej i powielają zastrzeżenia wymienione przez NIK. Zarzuty te można podzielić na systemowe – skoncentrowane wokół „idei” systemu pomocy materialnej i proceduralne – powiązane z procedurą przyznawania świadczeń pomocy materialnej.

Do zastrzeżeń o charakterze systemowym należy niewątpliwie zaliczyć uwagi ujawnione w raporcie z 2003 r. związane z wielkością dotacji i strukturą funduszu pomocy materialnej. Krytycznie oceniono tempo wzrostu dotacji przeznaczonej na pomoc materialną – powiązano je z inflacją, gdy tymczasem liczba studentów – potencjalnych beneficjentów wzrosła o 23%, a liczba przyznanych stypendiów wzrosła o ponad 10%. Skutkowało to zmniejszeniem wysokości poszczególnych świadczeń. Wątpliwości wzbudziło również przeznaczanie znacznych środków na stypendia o charakterze naukowym, gdzie warunkiem otrzymania takiego świadczenia były osiągnięcia w nauce lub sporcie, bez weryfikacji sytuacji materialnej studentów, co stanowiło w ocenie kontrolerów NIK pewną sprzeczność z art. 70 ust. 4 dotyczącym pomocy materialnej i wyrównywania szans, a przez to pomoc

³⁸ Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 992 – tekst jedn., dalej jako: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

³⁹ Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 – tekst jedn.

⁴⁰ Badanie objęło 54 uczelnie publiczne i dotyczyło kontroli regulaminów przyznawania świadczeń, zasad podziału środków z funduszu pomocy materialnej oraz wzorów wydawanych decyzji pod kątem ich zgodności z ustawą p.s.w., przepisami wykonawczymi i k.p.a.

materialna w znacznej większości mogła trafić do osób tej pomocy niepotrzebujących. Krytycznie oceniono praktykę nagradzania studentów uczelni państwowych stypendiami za wyniki w nauce, rozszerzając tym samym znaczenie pojęcia „pomoc materialna”⁴¹.

Do zastrzeżeń proceduralnych można zaliczyć zarówno nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem organów stypendialnych, jak i działania związane bezpośrednio z przyznawaniem pomocy materialnej. Chodzi tu o sytuacje takie, jak: podział dotacji na pomoc materialną bez uzgodnienia z przedstawicielami studentów i doktorantów, regulaminy przyznawania pomocy materialnej zawierające przepisy niezgodne z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym, wadliwe powołania i nieprawidłowe składy komisji stypendialnych, niestosowanie przepisów o wyłączeniu członków komisji, wydawanie decyzji na podstawie niekompletnych wniosków, błędne obliczanie dochodów, przyznawanie zapomóg na podstawie uznaniowego katalogu zdarzeń losowych i bez badania drugiej przesłanki, tj. pogorszenia się sytuacji finansowej.

Uchybienia te zostały szerzej opisane w ankiecie, która towarzyszyła kontroli NIK. Wzięło w niej udział 2692 studentów. Wyniki wskazały na negatywną ocenę systemu pomocy materialnej. Ankietowani studenci zgłaszali zastrzeżenia polegające m.in. na mało skutecznym sposobie informowania o kryteriach przyznawania pomocy materialnej, nieprawidłową działalność komisji stypendialnych oraz pracę administracji uczelni realizującej świadczenia pomocy materialnej dla studentów. Uwagi dotyczyły również samej procedury przyznawania poszczególnych świadczeń, w tym zarzucano organom uczelni brak rzetelności polegający na tym, że stypendia przyznawano osobom „opływającym w dostatek”, preferencyjnie traktowano osoby wywodzące się z rodzin prowadzących gospodarstwa rolne lub działalność na własny rachunek, czy nawet uzależnianie pomocy materialnej od znajomości wśród członków komisji stypendialnych⁴².

Kontrola NIK ujawniła również inne nieprawidłowości, np. zawłaszczenie przez pracowników zajmujących się obsługą funduszu pomocy materialnej środków przeznaczonych na stypendia i zapomogi. Było to możliwe dzięki wpisywaniu osób nieuprawnionych na listy stypendialne i pobieranie przyznawanych im świadczeń⁴³.

Kolejna kontrola NIK została przeprowadzona w II półroczu 2006 r. Część zastrzeżeń zawartych w raporcie z 2003 r. stała się nieaktualna z uwagi na zmianę przepisów prawa. Przykładowo, przyjęto zasadę, że środki przeznaczone na

⁴¹ Raport 2003, s. 3-4.

⁴² Wprawdzie ankieta objęła nieznaczną liczbę studentów w globalnym ujęciu, to jednak wnioski z tego badania mogą być pomocne w pracach nad poprawą systemu pomocy materialnej. Szerzej – raport 2003, s. 7-8 i 42-43.

⁴³ Raport 2003, s. 33-34.

świadczenia socjalne nie mogą być niższe, niż środki na stypendia o charakterze naukowym, aczkolwiek zasada ta wcale nie dezaktualizowała zastrzeżeń dotyczących przyznawania stypendiów naukowych osobom, które takiej pomocy nie potrzebowały. Nieprawidłowości ujawnione przez NIK nadal dotyczyły zawartości regulaminów przyznawania pomocy materialnej w postaci dodatkowych kryteriów, nieprzewidzianych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Do takich uregulowań zaliczono m.in. przepisy, zgodnie z którymi student traci prawo do stypendium socjalnego, gdy został ukarany karą upomnienia, nie złożył w ustalonym terminie indeksu, powtarza rok lub semestr⁴⁴. Ponadto, niektóre regulaminy przewidywały możliwość wstrzymania wypłat stypendiów studentom studiów niestacjonarnych do czasu wyjaśnienia spraw płatności i rozliczeń za studia, zaliczanie przyznanej studentom pomocy w pierwszej kolejności na poczet czesnego bez uprzedniego uzyskania na to zgody studentów. Jedna ze skontrolowanych uczelni wprowadziła nawet przepis, że:

[...] studenci, którzy uzyskali rejestrację z jednego przedmiotu, otrzymują połowę przyznanego stypendium. Po zaliczeniu przedmiotu student otrzymuje stypendium bez wyrównania za okres, jaki upłynął od zaliczenia warunku.

Uczelnie narzucały studentom określone zachowania, a dopiero ich spełnienie uprawniało do otrzymywania poszczególnych świadczeń. Chodziło tu zwłaszcza o stypendium na wyżywienie powiązane z wykupieniem bonu w stołówce uczelni, czy stypendium mieszkaniowe – od zamieszkania w pierwszej kolejności w domu studenckim będącym własnością uczelni. Niektóre regulaminy nie zawierały przepisów dotyczących zasad ustalania wysokości stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych oraz stypendium na wyżywienie, szczegółowych kryteriów i stawek stypendiów, co powodowało, że stawki i kryteria ustalały same komisje stypendialne, brakowało również informacji o czternastodniowym terminie na złożenie odwołania w sprawie przyznania świadczenia pomocy materialnej, czy okresu, na jaki przyznawane są stypendia. Wątpliwości wzbudziła działalność komisji stypendialnych. Nie przestrzegano zasady, że studenci stanowią większość komisji stypendialnej, wydawano decyzje niespełniające wymogów określonych w k.p.a. Chodziło tu zwłaszcza o uzasadnianie decyzji negatywnych. Zapomogli zaś otrzymywali np. studenci sportowcy na pokrycie kosztów uczestnictwa w zawodach sportowych, czy zakup sprzętu sportowego. Studenci otrzymywali stypendia z opóźnieniem, np. za październik i listopad wypłacano w grudniu. Zwłoka wynikała m.in. z przedłużających się prac nad skompletowaniem wniosków

⁴⁴ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 maja 2008 r., IV SA/Po 403/07, LEX nr 510262, zob. również: M. Bartoszewicz, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 maja 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 403/07)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Naukowego 2009, nr 4 (25), s. 155-160. Wydaje się jednak, że rozstrzygnięcie WSA i aprobująca glosa nie korespondują z przywołanymi wcześniej orzeczeniami TK.

o stypendium, dużą liczbą tych wniosków oraz opieszałością w funkcjonowaniu komisji stypendialnych⁴⁵.

Swoistym *novum* było zastrzeżenie NIK w przedmiocie gospodarowania funduszem pomocy materialnej, mającym postać niewykorzystania środków funduszu na koniec roku. Chodziło tu o sytuację, gdy z końcem roku w dyspozycji uczelni pozostawały środki znacznej wielkości, które można było przeznaczyć wcześniej dla studentów, np. na stypendia socjalne, podnosząc próg uprawniający do otrzymywania stypendium z minimalnej do maksymalnej kwoty⁴⁶.

Wzorem lat ubiegłych, kontroli NIK towarzyszyła ankieta, w której wzięło udział 3688 studentów. W świetle danych uzyskanych z sondażu względem badań przeprowadzonych podczas kontroli w 2003 r. można stwierdzić, że nastąpił znaczny wzrost, gdy idzie o informowanie o kryteriach i procedurze przyznawania pomocy materialnej – przyznało tak 61,7%, gdy w 2003 r. było to 41,8%. Pozytywnie o procedurze przyznawania stypendiów socjalnych wypowiedziało się ok. 60%, gdy w 2003 r. było to 33,5%. Odmiennie oceniano przyznawanie stypendiów na wyżywienie i stypendium mieszkaniowego – pozytywnie wypowiedziało się odpowiednio 39,2% i 36,1%, gdy osób bez zdania było 51,7% i 55,3%. NIK w raporcie wskazywał, że wprawdzie studenci pobierający stypendium socjalne spełniali warunki do uzyskania stypendium na wyżywienie, to jednak znaczna ich część takiego stypendium nie otrzymywała – mogło to wynikać z tego, że studenci składali wniosek o stypendium socjalne i powinni wnioskować również o stypendium na wyżywienie. Poprawie również uległa ocena, że pomoc materialną otrzymują studenci spełniający wymagane kryteria – taką opinię wyraziło 53,6%, gdy w 2003 r. było to 40,4%. Z drugiej jednak strony pojawiały się nadal twierdzenia, że „regulaminy opisują zasady w sposób zawiły, trudno się przez nie przebić”, postulowano uproszczenie procedur, czy zwiększenie stawek stypendium mieszkaniowego i na wyżywienie⁴⁷. Na marginesie można tu sformułować zarzut wobec komisji stypendialnych lub osób przyjmujących wnioski, iż nie udzielały stosownych informacji.

Ostatnia z kontroli NIK dotyczyła wykorzystania środków publicznych przez szkoły wyższe, w tym m.in. wykorzystanie dotacji na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów. Nieprawidłowości te polegały m.in. na tym, że finansowano działalność bieżącą i inwestycyjną uczelni ze środków funduszu pomocy materialnej, nie przestrzegano obowiązujących

⁴⁵ Streszczenie raportu 2007.

⁴⁶ Raport 2007, s. 5, 27-31. Zgodnie z art. 179 ust. 2 p.s.w. rektor w porozumieniu z samorządem studenckim ustala wysokość dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne, stypendium na wyżywienie i stypendium mieszkaniowe. Wysokość ustalonego dochodu w czasie, gdy odbywała się kontrola, koncentrowała się wokół kwoty 316 zł (minimalna), a 569 zł (maksymalna).

⁴⁷ *Ibidem*, s. 25-27.

przepisów przy przyznawaniu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, stypendia były wypłacane nieterminowo, dokonano podziału środków na pomoc materialną dla studentów i doktorantów niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. bez uzgodnienia z organami samorządu, zdarzały się sytuacje, że nie dostosowano regulaminu ustalania wysokości, przyznawania i wypłacania stypendiów do wymogów wynikających z przepisów prawa, nie przestrzegano przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przy wydawaniu decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania stypendiów. W dalszym ciągu zdarzały się sytuacje, gdy przyznawano świadczenie pomocy materialnej nawet niezgodnie z uczelnianym regulaminem przyznawania tych świadczeń. NIK wskazał we wnioskach pokontrolnych, że należałoby zastanowić się ponownie nad kryteriami przyznawania pomocy materialnej dla studentów i doktorantów⁴⁸.

Zaprezentowane zastrzeżenia NIK znajdują potwierdzenie w działaniach MNiSW. Z tego względu nie sposób przytaczać pełnych wyników czy treści tych raportów z kontroli ministerialnej. Niemniej jednak, i w tych raportach można znaleźć swoiste „kwiatuszki administracyjne i inne”⁴⁹, przy czym paradoksy opisane przez premiera Felicjana Składkowskiego należałoby zastąpić raczej działaniami na granicy prawa. Przykładowo można wskazać, że w toku kontroli stwierdzono podpisywanie decyzji komisji stypendialnej *in blanco*⁵⁰, czy też w części skontrolowanych wniosków studentów opinia komisji wypełniana była ołówkiem, a część wniosku – decyzja dziekana – nie była wypełniana⁵¹. Stąd nie powinny dziwić zalecenia pokontrolne ukierunkowane na zapewnienie poprawności formalnej protokołów komisji stypendialnej i list imiennych przyznanych stypendiów poprzez wykonywanie ich w sposób trwały, tj. długopisem⁵². Powszechnie znany jest przypadek studenta, który pobierał stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych z tytułu jednoczesnego studiowania na trzynastu kierunkach⁵³.

⁴⁸ Streszczenie raportu 2011.

⁴⁹ F. Składkowski, *Kwiatuszki administracyjne i inne*, Warszawa 2005. Zob. również nt. łączenia stypendium naukowego i stypendium ministra dla studentów: J. Dobkowski, „Kwiatuszki administracyjne i inne” w toku studiów wyższych, „Administracja Publiczna” 2009, nr 2, s. 145.

⁵⁰ Raport z kontroli wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów w latach 2006–2007 w Wyższej Szkole Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka w Warszawie, Wydział Kontroli BM-WK/1952/41/KSzW/JJ/2008.

⁵¹ Raport z kontroli wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów w 2007 r. w Wyższej Szkole Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Biuro Kontroli i Audytu BKA/1952/157/KSzW/JJ/2008.

⁵² Raport z kontroli wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów w 2008 r. przeprowadzonej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie, Departament Kontroli i Nadzoru MNiSW-DKN-WKR-1953-625-6/SL/09.

⁵³ Raport z kontroli wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w latach 2006–2007 w Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, Departament Kontroli i Nadzoru MNiSW-DKN-WKR-1952-466-8/JJ/09.

Zdarzało się, że uczelnie ustalały próg dochodowy, uprawniający do ubiegania się o przyznanie stypendium socjalnego, wyższy niż dopuszczalny, np. w przypadku, gdy jedna z osób w rodzinie studenta była niepełnosprawna, chociaż było to niezgodne z art.179 ust. 3 p.s.w.⁵⁴, zdarzało się też przyznawanie zapomóg z uwagi na trudną sytuacją studenta spowodowaną nadużywaniem alkoholu przez członka rodziny⁵⁵, wreszcie stypendium wypłacano jednorazowo za semestr⁵⁶.

System pomocy materialnej stanowi także przedmiot prac Polskiej Komisji Akredytacyjnej, powołanej do oceny jakości kształcenia. Ocena tego systemu przez PKA wynika z samej idei oceny, która z założenia ma doskonalić jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym. Nie bez znaczenia jest tu również źródło finansowania pomocy materialnej, czyli środki publiczne, co determinuje konieczność podjęcia oceny kontroli prawidłowości ich wydatkowania, a nawet efektywności wykorzystania w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na uwagę zasługuje fakt, że system pomocy materialnej oceniany jest dwutorowo, tj. na podstawie dokumentów uczelnianych oraz rozmów ze studentami i doktorantami podczas wizytacji. Na podstawie raportów PKA można stwierdzić, że nieprawidłowości dotyczyły najczęściej niestosowania przepisów k.p.a. do procesu przyznawania pomocy materialnej, a także zawierania w regulaminach przyznawania pomocy materialnej kryteriów nieprzewidzianych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym⁵⁷. Na marginesie należy jednak odnotować, że sprawy związane z pomocą materialną traktowane są niejako incydentalnie, a zespoły oceniające ograniczają ocenę w zasadzie do wskazania – ewentualnie – tych dwóch zarzutów, pomijając np. wady przy przyznawaniu zapomóg, które są powszechne. W sytuacji, gdy oceny PKA odgrywają dość istotną rolę i mogą stanowić bodziec dla uczelni do podejmowania działań, należałoby jednak podjąć się

⁵⁴ Raport z kontroli Zachodniej Wyższej Szkoły Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Jana Pawła II w Zielonej Górze w zakresie prawidłowości wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów finansowanej z budżetu państwa w 2010 r., Departament Kontroli i Nadzoru, MNiSW-DKN-WKR-1953-3308-3/MK/11.

⁵⁵ Raport z kontroli Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Warszawie w zakresie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem oraz z treścią uzyskanego pozwolenia na działalność, a także prawidłowości wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów finansowanej z budżetu państwa w 2009 r. oraz realizacji zaleceń pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej na podstawie postanowienia nr 2/KSzW/2009, Departament Kontroli i Nadzoru, MNiSW-DKN-WKR-1952-1978-8/JJ/10.

⁵⁶ Raport z kontroli Prywatnej Wyższej Szkoły Zawodowej w Giżycku w zakresie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem oraz z treścią uzyskanego pozwolenia na działalność, a także prawidłowości wykorzystania funduszu pomocy materialnej dla studentów w latach 2009–2010, Departament Kontroli i Nadzoru, MNiSW-DKN-WKR-1952-3216-8/JJ/11.

⁵⁷ Szerzej: M. Stachowiak-Kudła, *Pomoc materialna dla doktorantów w aspekcie oceny jakości kształcenia*; referat wygłoszony podczas I Ogólnopolskiej Konferencji Szkoleniowej pt. *Pomoc materialna dla doktorantów*, Toruń 4–6 czerwca 2012 r., rękopis w zbiorach autora, a także: J. Pakuła, *Kto wspomógł doktorantów?*, „Forum Akademickie” 2012, nr 7–8, s. 20–11.

próby kompleksowej – i szczegółowej – oceny funkcjonalności systemu pomocy materialnej w jednostce wizytowanej.

Pomoc materialna była również przedmiotem raportu Rzecznika Praw Studenta⁵⁸. Raport ten składa się w zasadzie z trzech części, które determinują negatywną ocenę działającego systemu pomocy materialnej, tj. genezy problemów, skutków działania systemu i postulowanych zmian. Każdej z nich towarzyszą odpowiednio „przyczyny”, „efekty” i „lepsze rozwiązania”. Przyczyn wspomnianych problemów jest sześć. Pierwszą z nich stanowią delegacje ustawowe, które mają przełożenie na brak jednolitych wymogów, a skutkiem tego jest m.in. sytuacja przywołana przez rzecznika, w której dwóch braci bliźniaków mieszkających w jednym mieście, ale studiujących na różnych uczelniach otrzymuje stypendia socjalne w różnej wysokości. Podobnie sytuacja wygląda z drużyną sportową, w której kilku sportowców uzyskuje stypendium w różnych wysokościach, a jeden nie dostaje go w ogóle. Jako drugą przyczynę wymienia się usytuowanie pomocy materialnej w szkole wyższej, zamiast w ramach systemu pomocy społecznej⁵⁹. Dalej, jako kolejne przyczyny wymienia się: wady uczelnianych regulaminów, praktykę działania komisji stypendialnych i mentalność beneficjentów, dla których istotne jest, żeby otrzymywać przede wszystkim jakiegokolwiek świadczenie. Rzecznik zwraca uwagę również na mechanizmy strukturalne związane w jego ocenie z błędnym przeświadczeniem o bezpłatności studiów. Jako skutki funkcjonowania takiego systemu wymienia się: nieracjonalne koszty obsługi, akademickie inkubatory złych praktyk, dyskryminację studentów zmieniających uczelnię, studia dla pakietu socjalnego i źle ulokowane środki publiczne. Na uwagę zasługuje również dziewięć lepszych rozwiązań przygotowanych przez rzecznika. Chodzi tu o propozycje skoncentrowane wokół haseł takich, jak: redefinicja celów systemu stypendialnego, uniwersalne kryteria uprawniające do otrzymywania świadczeń, uproszczenie zasad przyznawania świadczeń, zabezpieczenie praw świadczeniobiorców, „stypendium pierwsze”, ścieżka sukcesu, wykorzystanie instytucji wyspe-

⁵⁸ IV raport Rzecznika Praw Studenta z dnia 22 marca 2011 r., dostępny na stronie www.psrp.org.pl w zakładce Rzecznik Praw Studenta, dostęp: 29 kwietnia 2012 r.

⁵⁹ Należy tu jednak zasadność tego argumentu poddać w wątpliwość z przyczyn przywołanych przy rozważaniach nt. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, u podstaw poglądu sformułowanego przez rzecznika leży przeświadczenie, że uczelnie nie zostaną nigdy wyposażone w kompetencje kontrolne, zaś rzetelna weryfikacja oświadczeń o dochodach nie leży w interesie uczelni, bowiem w przypadku wyłudzonych świadczeń uczelnia nagrody nie otrzyma, a środki tak wydatkowane winna zwrócić. W raportach NIK i MNiSW kwestie te były podejmowane i łączyły się z koniecznością zapewnienia nadzoru ze strony władz uczelni nad działalnością organów przyznających świadczenia. Trzeba mieć również na uwadze tzw. dobre obyczaje uniwersyteckie oraz odpowiedzialność dyscyplinarną i karną – zarówno organów przyznających pomoc materialną, jak i potencjalnych beneficjentów.

cializowanych, separowanie funduszy i pomoc zwrotną⁶⁰. Raport Rzecznika Praw Studenta niewątpliwie stanowi istotny materiał w zakresie oceny systemu pomocy materialnej, aczkolwiek niektóre z prezentowanych stanowisk winny zostać zweryfikowane.

Jako ostatnie istotne opracowanie należy wymienić raport w ramach programu Watchdog.edu.pl. W ramach monitoringu przeprowadzona została analiza dokumentacji związanej z pomocą materialną 54 uczelni. Chodziło tu o: regulaminy przyznawania pomocy materialnej, zarządzenia rektora w przedmiocie podziału funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, wzory decyzji, dokumenty potwierdzające porozumienie rektora z przedstawicielami samorządu studenckiego, a także informację o liczbie powołanych komisji stypendialnych i odwoławczych komisji stypendialnych⁶¹. Szczególną uwagę skoncentrowano na ocenie regulaminów przyznawania pomocy materialnej w kontekście wadliwych rozwiązań prawnych. Wyniki korespondują ze wskazaniami NIK, MNiSW czy Rzecznika Praw Studenta, przy czym autorzy podjęli się trudu zestawiania tych wad wraz ze wskazaniem liczby regulaminów objętych takimi wadami. Dzięki temu, na podstawie zaprezentowanych wyników można uznać, że najczęściej nieprawidłowości dotyczyły przyznawania zapomóg⁶². Druga, najczęściej wymieniana nieprawidłowość, związana była ze stosowaniem k.p.a., a dotyczyła zmiany wysokości świadczenia bez zgody beneficjenta⁶³. Trzecia zaś dotyczyła obliczania dochodu i sprawdzania wiarygodności dokumentów⁶⁴.

Na tle wszystkich przywołanych raportów należy stwierdzić, że system pomocy materialnej obarczony jest pewnymi wadami. Chodzi tu zwłaszcza o znajomość i umiejętność stosowania procedury administracyjnej⁶⁵. Zgodnie z art. 103 ust. 6 p.s.w., z funduszu pomocy materialnej, w części nie większej niż 0,2% dotacji, można pokrywać koszty realizacji zadań związanych z przyznawaniem i wypłacaniem świadczeń pomocy materialnej. Środki te dość często przeznaczane są na wypłatę tzw. nagród dla osób zajmujących się przyznawaniem tych świadczeń

⁶⁰ Z uwagi na ograniczenia objętościowe, ale także ze względu na to, że ustalenia Rzecznika Praw Studenta korespondują z raportami NIK, nie sposób szczegółowo odnieść się do całego raportu. Niemniej jednak, z zainteresowaniem należy przyjąć zwłaszcza te dziewięć lepszych rozwiązań, aczkolwiek są one dyskusyjne.

⁶¹ M. Golińska, T. Lewiński, R. Pawłowski, M. Ruzik, *Watchdog.edu.pl. Działania nadzorcze nad dystrybucją bezzwrotnej pomocy publicznej dla studentów i doktorantów*, Warszawa 2011, s. 10, dalej jako: raport Watchdog.

⁶² Szerzej: raport Watchdog, s. 18.

⁶³ Raport Watchdog, s. 22.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁶⁵ Por. J.P. Tarno, *Kierunki orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących uczelni państwowych i niepaństwowych. Wnioski de lege lata i de lege ferenda*, [w:] E. Ruśkowski, H. Świączkowska (red.), *Procedury podejmowania rozstrzygnięć i inne istotne problemy prawne w szkolnictwie wyższym. Materiały konferencji naukowej 26-27 lutego 2001 r.*, Białystok 2011, s. 145-147.

– chodzi tu zarówno o pracowników, jak i studentów oraz doktorantów – członków komisji stypendialnych. Wydaje się, że można byłoby przynajmniej część tych środków przeznaczyć na szkolenia dla członków komisji stypendialnej.

Pomoc materialna w strategiach

Reformę nauki i szkolnictwa wyższego poprzedziły strategie z tych obszarów, które podejmowały również problematykę pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Było to m.in. skutkiem negatywnych ocen formułowanych w raportach NIK, MNiSW czy Rzecznika Praw Studenta.

Należy tu wymienić przede wszystkim dwa opracowania, tj. przygotowaną przez Fundację Rektorów Polskich „Strategię rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010–2020 – projekt środowiskowy”⁶⁶ oraz przygotowaną przez Ernst & Young Business Advisory i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową „Strategię rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku”⁶⁷.

Pierwsza ze strategii w zakresie pomocy materialnej zawiera dość istotne wskazanie, że polski system pomocy materialnej w szkole wyższej, na tle systemu państw UE, cechuje:

[...] nadmierna powszechność stypendiów za wyniki w nauce, będących formą wsparcia materialnego ze środków publicznych, trafiającego także do studentów o bardzo wysokich dochodach⁶⁸.

Można więc przyjąć, że pomoc nie trafia do adresatów, a co więcej, z bezpłatnego szkolnictwa korzystają osoby, które mogłyby współfinansować swoje kształcenie, gdy tymczasem osoby uboższe korzystają z niepublicznych uczelni, albo przynajmniej wybierają te szkoły, które znajdują się w pobliżu miejsca zamieszkania, ograniczając w ten sposób wydatki związane z edukacją. W tym kontekście w strategii FRP proponuje się wprowadzenie:

[...] powszechnie czesnego, przy uwzględnieniu dostępności systemu kredytowania studiów przez instytucje finansowe i możliwości uzyskania stypendiów przez najuboższych studentów⁶⁹.

⁶⁶ Dalej jako: strategia FRP. Strategii towarzyszyła publikacja pt. *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, Warszawa 2009.

⁶⁷ Strategia ta ma dwie wersje: pierwsza datowana na luty 2010 r., dalej jako: strategia Ernst, druga z marca 2010 r., dalej jako: strategia Ernst II.

⁶⁸ Strategia FRP, s. 55-56, zob. R.Z. Morawski, *Uwarunkowania międzynarodowe i internacjonalizacja szkolnictwa wyższego*, [w:] *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, s. 155.

⁶⁹ Strategia FRP, s. 51.

Nie oceniając zasadności postulatu powszechnej odpłatności za studia, z uwagą należy odnieść się do dość odważnych propozycji w zakresie pomocy materialnej. Chodzi tu zwłaszcza o przeświadczenie, że podstawowym wsparciem dla osób podejmujących studia – poza rodziną czy własnymi dochodami – winny być kredyty i pożyczki. W dalszej kolejności – osobom w trudnej sytuacji materialnej – należałoby przyznawać stypendia. Stypendia powinny być skierowane do osób z rodzin o niskich dochodach, a przez to stanowiłyby one formę przełamywania bariery socjalnej w dostępie do wyższego wykształcenia. Odrębnym świadczeniem miałyby być granty promujące podejmowanie określonych typów i kierunków studiów – ze względu na rolę tych kierunków w rozwoju gospodarczym kraju⁷⁰. W kontekście tzw. kierunków zamawianych – ważnych ze względów społecznych i gospodarczych – należałoby stosować wobec tych studentów różne zachęty – nie tylko w postaci wspomnianych grantów, ale również np. w zakresie odpowiedniego systemu spłaty pożyczek i kredytów studenckich⁷¹.

W strategii FRP zaproponowano również utworzenie agencji rządowej pod nazwą Narodowy Fundusz Szkolnictwa Wyższego (NFSW) i powierzenie jej rozdziału pomiędzy uczelnie wszystkich typów, na zasadach kontraktowych, z wykorzystaniem w określonym zakresie procedur konkursowych środków budżetowych m.in. na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów oraz dla doktorantów⁷². Przy opracowaniu nowych reguł alokacji środków budżetowych NFSW uwzględniałby np. wprowadzenie stypendium za dokonania w uczelni, uwzględniające także osiągnięcia i kryteria inne niż średnia ocen, w miejsce dotychczasowego stypendium za wyniki w nauce oraz wprowadzenie zachęt podatkowych do oferowania stypendiów fundowanych przez przedsiębiorców⁷³. Nakreślone kierunki zmian są dyskusyjne, przede wszystkim ze względu na brak szczegółowych propozycji w tym zakresie. Wydaje się, że strategia FRP *de facto* ukierunkowana jest na wyodrębnienie się kilku systemów pomocy materialnej. Co więcej, następuje przy tym rozszerzenie zakresu systemu, o którym mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP – obok dochodu wprowadza się inne determinanty, tj. np. kierunek studiów. Nie ulega również wątpliwości, że upowszechnianie kredytów studenckich, a przez to ograniczanie stypendiów o charakterze socjalnym jest procesem przynajmniej kilkuletnim i wiąże się z koniecznością zapewnienia miejsc pracy.

Drugim opracowaniem związanym z reformą nauki i szkolnictwa wyższego jest strategia Ernst. Założeniem autorów strategii było przygotowanie zmian

⁷⁰ J. Wilkin, *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego*, [w:] *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, s. 93-94, 102-103.

⁷¹ Strategia FRP, s. 74.

⁷² *Ibidem*, s. 102 i 118.

⁷³ *Ibidem*, s. 120.

ukierunkowanych, co wydaje się oczywiste w kontekście art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, na zwiększenie dostępności studiów – za pomocą przeznaczenia większych środków na stypendia socjalne kosztem stypendiów za wyniki w nauce, zaś sama pomoc materialna miałaby być dystrybuowana w ramach systemu pomocy społecznej, a nie przez uczelnie⁷⁴. W strategii Ernst można znaleźć również wskazanie dotyczące wprowadzenia czesnego, któremu winno towarzyszyć zwiększanie pomocy materialnej w formie systemów i pożyczek⁷⁵. Szczegółowo kwestia zmian w zakresie pomocy materialnej została opisana w części 8A pn. „Wzmocnienie i usprawnienie systemu pomocy materialnej dla studentów”. Proponuje się więc likwidację stypendiów o charakterze naukowym i przeniesienie zaoszczędzonych środków na stypendia socjalne, podwyższenie progów dochodowych uprawniających do otrzymywania stypendium socjalnego, umożliwienie kandydatom na studia ubieganie się o promesę stypendium socjalnego, a także zagwarantowanie prawa do otrzymywania stypendium socjalnego lub innych form wsparcia uwarunkowanych dochodem niezależnie od wieku studenta⁷⁶.

Zmianie winny ulec – według strategii Ernst – zasady przyznawania stypendiów w ten sposób, że wysokość stypendiów mogłaby być zróżnicowana ze względu na koszty utrzymania w miejscu odbywania studiów, łączny czas otrzymywania stypendium socjalnego lub innych form wsparcia byłby ograniczony do normatywnego czasu trwania jednego toku studiów. O ile – tak jak wspomniano wcześniej – stypendia socjalne byłyby włączone w system organów pomocy społecznej, o tyle stypendia i nagrody za osiągnięcia sportowe, społeczne i kulturalne oraz fundusz na utrzymanie domów studenckich byłyby związane z uczelnią⁷⁷. Za wyprowadzeniem pomocy, zwłaszcza o charakterze socjalnym – jak stypendia i zapomogi z uczelni – mają przemawiać ograniczone kompetencje uczelni, brak wiedzy na temat sytuacji majątkowej potencjalnych beneficjentów, wątpliwość co do zasadności udostępniania danych o sytuacji materialnej studenta jego koleżankom i kolegom – członkom komisji stypendialnych, a także niejednoznaczne zasady rozdziału środków na pomoc materialną skutkujące tym, że nawet w obrębie jednej uczelni na różnych wydziałach studenci w podobnej sytuacji – o tym samym dochodzie – otrzymują różnej wysokości stypendia⁷⁸. Zarzuty te są jednak dyskusyjne. Co do możliwości uczelni w zakresie kontroli, aktualne są uwagi za-prezentowane m.in. przy omawianiu raportu Rzecznika Praw Studenta. W samej strategii jako zagrożenie wskazano „nierówny dostęp do stypendiów socjalnych wynikający ze zróżnicowanej sprawności funkcjonowania poszczególnych

⁷⁴ Strategia Ernst, s. 7.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 14.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 65-66.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 66.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 67.

gmin⁷⁹. Rozwiązaniem więc nie jest wyprowadzenie systemu pomocy materialnej ze szkół, ale usprawnianie procedur, szkolenie kadr itd. Gdy zaś idzie o udostępnianie danych członkom komisji, to podobny zarzut można sformułować wobec pracownika organów pomocy społecznej, który może być sąsiadem, czy również kolegą studenta ubiegającego się o stosowną pomoc. Trzeba wyraźnie stwierdzić – konieczne jest promowanie kodeksów etyki oraz zagadnień związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną samych beneficjentów, ale także członków komisji stypendialnych. Co do różnych wysokości stypendialnych, wystarczy tu określenie w regulaminie przyznawania pomocy materialnej, że rektor w porozumieniu ze studentami i doktorantami ustala wysokość progu dochodowego i stawek stypendiów w uczelni, co już przecież się odbywa. Różne stawki stypendiów wynikają najczęściej z tego względu, że najpierw dzieli się środki na stypendia z uwzględnieniem liczby studentów wydziału, a dopiero potem następuje faktyczne ustalenie wysokości stypendiów przy uwzględnieniu studentów spełniających wymóg dochodu. Tym samym mogą pojawiać się dysproporcje, ale gdyby stosować wszędzie, tj. na wszystkich wydziałach, taki sam próg dochodu, to nawet przy takim mechanizmie – liczba studentów ma przełożenie na wielkość środków – stawki stypendiów winny tylko nieznacznie się różnić.

Zmiany koncentrują się również na zwiększeniu dostępności kredytów i pożyczek⁸⁰, wprowadzeniu rejestru studentów, w tym informacji o pobieranych świadczeniach pomocy materialnej⁸¹, a także na przyjęciu nowej ustawy – o pożyczkach i kredytach studenckich oraz pomocy socjalnej⁸². Ostatnia propozycja związana z nową ustawą musi budzić wątpliwości w kontekście działalności legislacyjnej i zmian w prawie, które w zasadzie tylko komplikują i tak już złożony system aktów prawnych. Wydaje się, że struktura ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i system rozporządzeń wykonawczych są względnie jasne w zakresie pomocy materialnej, a nowa ustawa wymusi albo kopiowanie przepisów np. z ustawy o świadczeniach rodzinnych w związku z koniecznością obliczania dochodu, albo też zawierać będzie odesłanie do tej ustawy. Bez względu na formułę będzie to dodatkowy akt prawny, który wcale nie usprawni systemu pomocy materialnej.

Z uwagą natomiast należy odnieść się do propozycji powiązania stypendium socjalnego – obok dochodu – z wynikami w nauce⁸³. Wprawdzie nie zostało to w strategii doprecyzowane, czy chodzi tu o uzyskiwanie wyników, które klasyfikowałyby studenta np. w grupie 10% najlepszych studentów, czy wystarczające byłoby tu terminowe zaliczenie wszystkich egzaminów, to jednak kierunek ten wy-

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 66 i 116-117.

⁸¹ *Ibidem*, s. 102.

⁸² *Ibidem*, s. 135.

⁸³ *Ibidem*, s. 117.

daje się trafny. Wynika to z przeświadczenia, że z jednej strony pomoc materialna w postaci stypendiów naukowych trafia do osób, które tej pomocy wcale nie muszą potrzebować – co było podnoszone m.in. w raportach NIK. Z drugiej strony przyznawanie stypendiów osobom tylko z uwagi na dochód może generować pewne nieprawidłowości. Przykładem mogą tu być powszechne opinie na temat systemu pomocy społecznej – mnogość zasiłków wcale nie wyzwala u bezrobotnych chęci pozyskiwania zatrudnienia, a raczej generuje marazm i względne wygodnictwo.

W strategii Ernst II zawarto nieznaczne zmiany w zakresie pomocy materialnej. Przede wszystkim nie zakłada się już likwidacji stypendiów naukowych, ale winny one być finansowane tylko ze środków niepublicznych przez instytucje i osoby prywatne⁸⁴, a także utrzymane zostaną stypendia ministra dla studentów⁸⁵.

Niezależnie od wymienionych dwóch strategii, na uwagę zasługuje jeszcze jedno opracowanie. Chodzi tu o raport końcowy z badania pn. „Opracowanie nowych rozwiązań systemowo-prawnych w zakresie pomocy materialnej dla studentów i doktorantów”⁸⁶. Głównym celem było opracowanie optymalnego modelu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Raport jest w znacznej części zbieżny z przywołanymi raportami NIK, MNiSW, Rzecznika Praw Studenta, czy strategiami: FRP i Ernst. Na uwagę jednak zasługuje prezentacja trzech modeli systemu pomocy materialnej. Pierwszy z nich oparty jest na rozdziale pomocy materialnej za pośrednictwem uczelni, drugi – na utworzeniu nowej agencji zajmującej się przyznawaniem świadczeń, zaś w trzecim proponuje się przekazanie zadań związanych z pomocą materialną organom administracji publicznej (pomocy społecznej).

Zgodnie z założeniami zawartymi w pierwszym modelu pomoc materialna miałaby być przyznawana przez uczelnie. Za takim rozwiązaniem przemawia swoista akceptacja społeczna, bowiem wiedza o tym systemie jest dość powszechna. Wymaga on jednak pewnych zmian. Dla usprawnienia proponuje się m.in. wypracowanie współpracy pomiędzy komisjami stypendialnymi a jednostkami odpowiedzialnymi za pomoc społeczną – chodzi tu o tzw. wywiad środowiskowy⁸⁷.

Drugi model proponuje powołanie zupełnie odrębnej, nowej agencji zajmującej się pomocą materialną dla studentów i doktorantów. Jako zaletę wskazuje się prowadzenie jednolitej polityki w zakresie pomocy materialnej⁸⁸. Wydaje się,

⁸⁴ Strategia Ernst II, s. 11.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 65.

⁸⁶ Ekspertyza pt. „Opracowanie nowych rozwiązań systemowo-prawnych w zakresie pomocy materialnej dla studentów i doktorantów – raport końcowy”, Warszawa, luty 2010, dostępny na stronie www.nauka.gov.pl w zakładce: Publikacje → Ekspertyzy i raporty PO KL, dostęp 3 maja 2012 r., dalej jako: ekspertyza.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 100-101.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 101-106.

że efekt taki można uzyskać bez powoływania nowego organu, bowiem w każdej uczelni na szczeblu centralnym znajdują się osoby zajmujące się pomocą materialną. Należałoby więc tylko zorganizować łączność między tymi osobami, np. za pomocą platformy internetowej i cyklicznych spotkań wyjazdowych. Rozwiązanie to wydaje się korzystniejsze, ponieważ nie burzy ustalonego porządku, a przy tym trzeba mieć na uwadze, że powołanie nowej agendy musi wiązać się z koniecznością powołania kompetentnej kadry urzędniczej, jak również z koniecznością budowy odpowiedniej struktury.

Trzeci model skoncentrowany jest wokół organów pomocy społecznej i urzędów pracy. Zwraca się uwagę, że atutem takiego rozwiązania jest znajomość procedur związanych z obliczeniem dochodu oraz znajomość sytuacji materialnej studentów i doktorantów, aczkolwiek skoro pomoc materialna miałaby być przyznawana w miejscu zamieszkania beneficjentów, mogłoby się zdarzyć, że rozpoznanie sytuacji materialnej osób rozpoczynających studia byłoby niewystarczające⁸⁹. Zresztą trzeba podkreślić, co było podnoszone przy omawianiu innych raportów i strategii, że system pomocy społecznej również jest w pewnym stopniu niewydolny i trudno oczekiwać, że nałożenie dodatkowych zadań ów stan uleczy.

W konkluzji autorzy opowiadają się za utrzymaniem obowiązującego systemu pomocy materialnej, opartego na dystrybucji środków przez uczelnie. System działa prawidłowo, aczkolwiek obok zalet wymienia się wady. Chodzi tu przede wszystkim o pojęcie samodzielności finansowej, czy brak możliwości zaliczania do rodziny uczącego się rodzeństwa powyżej 26. roku życia. W zakresie stypendiów dla osób niepełnosprawnych wskazano brak ograniczenia ilościowego w pobieraniu tych świadczeń, a wobec stypendiów naukowych – przyznawanie ich osobom zamożnym. Poza tym wskazano na niskie nakłady na pomoc materialną, małą popularność kredytów studenckich, a także – co ważniejsze – brak całościowej, spójnej filozofii w przedmiocie systemu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów oraz brak ewaluacji tego systemu, przez co nie wiadomo, czy poszczególne formy wsparcia są efektywne⁹⁰. Na uwagę zasługuje również propozycja, z którą należy się zgodzić, by każde stypendium, niezależnie od rodzaju, było powiązane z dochodem⁹¹.

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2011 r.

Na skutek reformy nauki i szkolnictwa wyższego podjęto działania w zakresie pomocy materialnej. Podstawą były rozwiązania zawarte w przywołanym raporcie

⁸⁹ *Ibidem*, s. 107-108.

⁹⁰ Szerzej: ekspertyza, s. 109-113.

⁹¹ Ekspertyza, s. 114.

z badania pn. „Opracowanie nowych rozwiązań systemowo-prawnych w zakresie pomocy materialnej dla studentów i doktorantów”. Niezależnie od tego raportu, udało się zwiększyć środki przeznaczone na pomoc materialną dla doktorantów. Dotychczas fundusz pomocy materialnej dzielony był w taki sposób, że dotacja przeznaczona na pomoc materialną dla doktorantów nie mogła być większa niż 3%, a dolnej granicy nie określono. Na skutek nowelizacji ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹² art. 103 ust. 3 p.s.w. zmienił treść w ten sposób, że drugie zdanie brzmi następująco:

Dotacja przeznaczona na pomoc materialną dla doktorantów nie może być mniejsza niż wynika to z proporcji liczby doktorantów do liczby studentów oraz nie większa niż 6% wysokości dotacji określonej w ust. 2 pkt 1.

Zmiana polega więc na wyznaczeniu dolnej wielkości dotacji wynikającej z proporcji liczby doktorantów do liczby studentów, a także na zakreśleniu tej dotacji na poziomie 6%. Pozytywnie należy oceniać określenie minimalnego poziomu środków przeznaczonych na pomoc materialną dla doktorantów poprzez powiązanie tej wielkości z liczbą doktorantów wobec liczby studentów. Gdy zaś idzie o górną granicę, to wątpliwości może budzić sytuacja, gdy liczba doktorantów wobec liczby studentów jest wyższa niż 6%. Z jednej strony wydaje się przecież, że ustawodawca zakreślił górny próg na poziomie 6% i przepis jest jasny. Niemniej jednak, ustawodawca w przywołanym wcześniej art. 103 ust. 3 formułuje prymat dla liczby doktorantów wobec liczby studentów. Jest to wartość nadrzędna, bowiem trzeba mieć na uwadze, że ewentualne zwiększenie tej dotacji może wynikać z innych względów. Zwiększenie jest więc działaniem wtórnym wobec pierwotnego wyliczenia dotacji na podstawie proporcji liczby doktorantów do liczby studentów. Jednakże lepiej byłoby, gdyby ustawodawca – zamiast owych 6% – użył np. sformułowania: „dwukrotność liczby doktorantów”, jako określenie maksymalnego progu dotacji.

Kolejna zmiana dotyczy katalogu świadczeń w ramach pomocy materialnej. Zlikwidowano stypendium na wyżywienie i stypendium mieszkaniowe. Od 1 października 2011 r. student i doktorant, zgodnie z art. 173 ust. 1 i odpowiednio art. 199 ust. 1 p.s.w. może otrzymywać pomoc materialną w formie: stypendium socjalnego, zwiększonego ewentualnie o tzw. dopłatę mieszkaniową, zapomogi, stypendium rektora dla najlepszych studentów albo stypendium dla najlepszych doktorantów i stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych.

Nowością jest m.in. przepis, że do dochodu nie wlicza się stypendium doktoranckiego, ale z drugiej strony ma to przełożenie również na kwestię samodzielno-

⁹² Dz.U. 2011, nr 84, poz. 455.

ści finansowej. Skoro takie stypendium nie wlicza się do dochodu, to nie może być również podstawą do stwierdzenia samodzielności finansowej. Organowi zajmującemu się przyznawaniem pomocy materialnej przyznano również, zgodnie z art. 179 ust. 8 p.s.w., uprawnienie do żądania doręczenia opinii jednostki w systemie pomocy społecznej tzw. wywiadu środowiskowego. Rozwiązanie to jest o tyle interesujące, że dotychczas organy przyznające pomoc materialną mogły występować z wnioskami w przedmiocie tzw. wywiadu środowiskowego, ale nie zawsze próśby te były uwzględniane. Podwyższony został również próg dochodowy uprawniający do przyznawania stypendium socjalnego⁹³.

Przepisy w zakresie zapomóg nie zmieniły się. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca określił dwie przesłanki przyznania zapomogi: zdarzenie losowe oraz przejściowa trudna sytuacja finansowa wywołana tym zdarzeniem. W ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym brakuje definicji obu tych sformułowań, przy czym często wymienia się przykładowe zdarzenia losowe, takie jak: śmierć członka rodziny, utrata pracy, nagła choroba lub wypadek, urodzenie dziecka. Z konstrukcji art. 183 p.s.w. wynika, że dla przyznania zapomogi konieczne jest, aby student lub doktorant przez zdarzenie losowe znalazł się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej. Konieczne więc wydaje się, w celu wypełnienia drugiej przesłanki, żądanie od studenta lub doktoranta ubiegającego się o zapomogę dokumentów ilustrujących jego sytuację materialną. Z tego względu nie zawsze np. urodzenie dziecka winno skutkować przyznaniem zapomogi, a przynajmniej uzasadnione jest rozróżnienie co do wysokości takiej zapomogi w zależności od dochodu w rodzinie.

W zakresie stypendiów naukowych można mówić o szeregu zmian. Po pierwsze, wprowadzono nowe nazwy stypendiów. Po drugie, wprowadzono niejako odrębny system organów przyznających te stypendia – przyznawany przez rektora. Po trzecie, pojawiły się nowe kryteria, gdy idzie o studentów. Przyjęto bowiem, że obok średniej istotnym determinantem przyznawania stypendium rektora dla studentów powinny być osiągnięcia naukowe – udział w konferencjach naukowych, publikacje naukowe itd. Zmianie uległa również wielkość środków przeznaczonych na stypendia naukowe względem stypendiów socjalnych. Od 1 października 2011 r. maksymalnie 40% środków z dotacji przeznaczone może być na stypendia o charakterze naukowym⁹⁴. Takie ograniczenie, zgodnie z art. 199 ust. 4 p.s.w., nie obejmuje jednak pomocy materialnej dla doktorantów.

Bez zmian w zasadzie pozostało również stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych. Wprowadzono tylko limit ilościowy tego stypendium – zamiast prawa do stypendium na każdym kierunku przyjęto, że stypendium takie przysługuje tylko na jednym kierunku.

⁹³ Art. 179 ust. 3 p.s.w.

⁹⁴ Art. 174 ust. 4 p.s.w.

Ta nowelizacja wiąże się zresztą z ograniczeniami przy pobieraniu stypendiów. Dotychczas bowiem osoby studiujące równoległe na kilku kierunkach, również na studiach doktoranckich i jednocześnie na studiach I, II stopnia lub studiach magisterskich, mogły otrzymywać stypendia naukowe, czy specjalne dla osób niepełnosprawnych na każdym z kierunków. Zgodnie z art. 184 ust. 4 p.s.w., od 1 października 2011 r. student i doktorant w jednej osobie nie ma prawa do świadczeń związanych z innym kierunkiem, niż studia doktoranckie. Również student podejmujący studia na drugim kierunku nie może ubiegać się o stypendium naukowe. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy kontynuuje on naukę na studiach uzupełniających po studiach licencjackich. Trzeba również mieć na uwadze, że zgodnie z art. 194 p.s.w., do pomocy materialnej od 1 października 2011 r. nie mają prawa studenci będący kandydatami na żołnierzy zawodowych, będący żołnierzami zawodowymi oraz funkcjonariuszami służb państwowych.

Nowością jest wprowadzenie zasady, że wszystkie świadczenia z funduszu pomocy materialnej przyznawane są na wniosek. Dotychczas stypendium za wyniki w nauce dla osób rozpoczynających studia mogło być przyznawane z urzędu, bez konieczności składania wniosku. Od 1 października 2011 r. powszechny stał się wymóg złożenia wniosku w celu wszczęcia procedury w przedmiocie pomocy materialnej⁹⁵. Wreszcie należy podkreślić, że od 1 października 2012 r. pomocą materialną zostaną objęci doktoranci jednostek naukowych⁹⁶.

Zmiany wprowadzone nowelizacją z 2011 r. mają przede wszystkim charakter porządkujący, likwidujący, a przynajmniej ograniczający szereg nieprawidłowości, a nawet niesprawiedliwości. Działania podjęte przez MNiSW ukierunkowane są na przywrócenie pierwotnego charakteru pomocy materialnej w szkole wyższej. Świadczy o tym przeznaczenie większej ilości środków na stypendia o charakterze socjalnym, niż na stypendia o charakterze naukowym, przy czym ograniczenia te nie dotyczą doktorantów – negatywnie należy jednak oceniać brak konsekwencji, należało bowiem wszystkie świadczenia powiązać z dochodem, ewentualnie różnicując ten dochód przy stypendiach specjalnych dla osób niepełnosprawnych. Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Chodzi tu o dynamikę wprowadzonych zmian w zakresie ograniczenia w uzyskaniu i pobieraniu stypendiów naukowych. Mogło się bowiem zdarzyć, że student już w czerwcu uzyskał najwyższe oceny ze wszystkich zaliczeń i egzaminów. Tym samym więc powinien ubiegać się o stypendium naukowe. Jednakże nowelizacja z 2011 r. wprowadziła ograniczenia m.in. dla osób studiujących na dwóch kierunkach i z tego względu pojawiło się pytanie o przepisy przejściowe. Brak takich przepisów skutecznie pozbawił te osoby prawa do stypendium naukowego, chociaż stypendium takie przyznawane

⁹⁵ Zob. art. 175 ust. 1-2 p.s.w.

⁹⁶ Por. art. 94a i 103 w zw. z art. 103a p.s.w.

jest na podstawie wyników uzyskanych w poprzednim roku akademickim⁹⁷. Nie rozstrzygając jednoznacznie tej wątpliwości, wydaje się jednak, że takie ograniczenie, a nawet pozbawienie, jest dopuszczalne. Należy bowiem przyjąć, że swoiste zaufanie do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP, zostało wykształcone w oderwaniu od normy wyrażonej w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Chodzi tu bowiem o to, że pomoc materialna winna być skierowana do osób, które tej pomocy potrzebują i podstawowym świadczeniem winno być stypendium socjalne. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że fundusz pomocy materialnej ma charakter subsydiarny. Oznacza to, że świadczenia przyznawane w ramach pomocy materialnej nie muszą w całości pokrywać kosztów utrzymania doktoranta, ani w pełni refundować poniesionych przez niego wydatków. Pomocniczość wyraża się w zamyśle ustawodawcy, iż w pierwszej kolejności do ponoszenia kosztów utrzymania oraz ciężarów związanych z nauką zobowiązany jest student i jego rodzina. Obowiązek alimentacyjny ciążyący głównie na rodzicach wyprzedza obowiązek państwa i szkoły wyższej⁹⁸. Trzeba mieć również na uwadze, że prawo do bezpłatnej nauki jest wartością i osoby, które korzystają z możliwości pobierania edukacji na drugim kierunku, są już z tego względu dodatkowo uprzywilejowane. Pomoc materialna zaś nie powinna być stałym źródłem dochodu, a jedynie instrumentem do uzyskania wyższego wykształcenia. Stąd zasadne jest ograniczenie prawa do pomocy materialnej tylko do pierwszego podstawowego kierunku.

Podsumowanie

Podejmując się próby oceny systemu pomocy materialnej, należy podjąć kilka kwestii. Nie ulega wątpliwości, co zostało ujawnione m.in. w raportach NIK, że system ten obciążony jest wadami. Świadomi są tego studenci i doktoranci, a także rektorzy. Ujawnione nieprawidłowości w postaci ograniczania prawa do stypendiów socjalnych tylko dla studentów I roku⁹⁹, czy wymagania m.in. poświadczenia zameldowania na pobyt czasowy przy ubieganiu się o stypendium mieszkaniowe¹⁰⁰, chociaż rzeczywiście były niezgodne z prawem, to jednak wydaje się, że raczej mogą świadczyć o próbach usprawniania systemu pomocy materialnej. Z drugiej

⁹⁷ Por. pismo Rzecznika Praw Obywatelskiej prof. I. Lipowicz do Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego prof. B. Kudryckiej z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. RPO-686330-I/11/ST/KJ.

⁹⁸ Bardzo często błędnie przyjmuje się, że wraz z ukończeniem studiów I lub II stopnia wygasa obowiązek alimentacyjny rodziców wobec dzieci. Zgodnie z art. 133 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 ze zm., rodzice zobowiązani są do świadczeń alimentacyjnych wobec dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie.

⁹⁹ Raport 2003, s. 34.

¹⁰⁰ Raport 2007, s. 19

strony pojawiały się głosy, że kryteria przyznawania świadczeń pomocy materialnej nie są zadowalające, bowiem często nie można przyznać stypendium osobie potrzebującej¹⁰¹. System jest wadliwy, ale z drugiej jednak strony budowa zupełnie nowego systemu i wprowadzanie nowych rozwiązań jest obciążona dość sporym ryzykiem.

Wydaje się, że system pomocy materialnej powinien pozostać w szkołach wyższych, co zostało już wcześniej uzasadnione. Wprawdzie uważa się, że przez brak możliwości weryfikacji deklarowanych dochodów pomoc materialna może trafiać do osób naprawdę jej niepotrzebujących¹⁰², to jednak trzeba mieć na względzie, że prezentowane wcześniej raporty koncentrują się na decyzjach wadliwych, gdy tymczasem tysiące prawidłowych decyzji funkcjonuje w obrocie prawnym, a studenci pobierają należne im stypendia.

Zastrzeżenia, które dotyczą pomocy materialnej przede wszystkim o charakterze proceduralnym, należałoby wyeliminować poprzez system szkoleń, zwłaszcza pracowników zajmujących się pomocą materialną¹⁰³, a także przez promowanie kodeksów etyki oraz zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej, o czym była mowa.

Najważniejsze wydaje się jednak przebudowanie systemu pomocy materialnej. Wprawdzie przy omawianiu strategii FRP i Ernst pojawiały się głosy na temat chesnego, kredytów i pożyczek, a nawet grantów, to jednak trzeba mieć na uwadze, że dla studentów i doktorantów w dalszym ciągu najistotniejsza wydaje się bezzwrotna pomoc materialna. Z tego względu kredyty czy pożyczki studenckie nie cieszą się sporym zainteresowaniem. Nie powinno to zresztą dziwić, że w pierwszej kolejności sięga się po środki, których nie trzeba wprost oddawać.

Nawet bez promocji tych świadczeń o charakterze zwrotnym, grantów czy stypendiów na kierunkach zamawianych, już dziś występuje dualizm świadczeń pomocy materialnej. Obok stypendiów naukowych są stypendia ministra dla najlepszych studentów, do tego doktoranci mają prawo ubiegać się o stypendium doktoranckie i tzw. stypendium projakościowe. Poza tym są dostępne stypendia fundowane przez osoby prywatne czy jednostki samorządu terytorialnego. Osoby niepełnosprawne mogą liczyć na wsparcie ze strony Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zaś osoby ubogie mogą korzystać ze świadczeń w ramach systemu pomocy społecznej. Prowadzić to może do sytuacji, że osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej nie mogą liczyć na pomoc materialną,

¹⁰¹ Notatka z panelu ekspertów, wypowiedź G. Janickiego, raport 2011, s. 95.

¹⁰² Ł. Błąd, *Organizacja studiów, stypendia oraz funkcjonowanie samorządu i organizacji studenckich*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *op. cit.*, s. 375.

¹⁰³ Przykładowo w Toruniu w dniach od 4 do 6 czerwca 2012 r. odbyła się I Ogólnopolska Konferencja Szkoleniowa pt. Pomoc materialna dla doktorantów współorganizowana przez Krajową Reprezentację Doktorantów i współfinansowana przez MNiSW.

bowiem minimalnie przekraczają określone progi dochodowe, gdy tymczasem beneficjenci pobierają po kilka świadczeń. Należałoby więc odejść od zasady, że niektóre świadczenia nie są wliczane do dochodu. Powoduje to bowiem znaczne dysproporcje między studentami w zakresie realnie uzyskiwanych dochodów.

Dobrym rozwiązaniem byłoby powiązanie wszystkim stypendiów z dochodem. Należałoby się zastanowić nad objęciem typowymi stypendiami socjalnymi tylko studentów i doktorantów rozpoczynających naukę, zaś na wyższych latach podstawowym wsparciem dla osób pracujących w trudnej sytuacji miałyby być stypendium naukowe, przyznawane na podstawie osiągnięć naukowych, wyników egzaminów, ale również przy uwzględnieniu dochodu. Prezentowana propozycja wynika z przeświadczenia, że znaczna część stypendiów naukowych trafia do osób, które tej pomocy nie potrzebują. Z drugiej jednak strony nie sposób wspierać osób tylko ze względu na trudną sytuację materialną, bowiem nie stymuluje to ich aktywności. Dopuszczalne również byłoby różnicowanie wysokości świadczeń z uwagi na koszty utrzymania w miejscu studiowania, aczkolwiek pewnym instrumentem w tym zakresie jest tzw. dopłata mieszkaniowa.

Za zmianą systemu pomocy materialnej przemawia jeszcze jedna sprawa. Otóż wykorzystanie funduszu pomocy materialnej dla studentów szkół wyższych w 2010 r. wyglądało następująco (rocznie):

- w szkołach wyższych publicznych: na stypendia o charakterze socjalnym: 2595 zł, na stypendia naukowe (w tym w sporcie): 3553 zł, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych: 3532 zł, zapomogi: 651 zł;
- w szkołach wyższych niepublicznych: stypendia o charakterze socjalnym: 2588 zł, stypendia naukowe: 2247 zł, stypendia specjalne dla osób niepełnosprawnych: 3162 zł, zapomogi: 809 zł¹⁰⁴.

Dane te pozwalają na sformułowanie wniosku, że znaczna część środków wydatkowana jest na czesne, co jest korzystne zwłaszcza dla szkół niepublicznych, często znajdujących się w pobliżu miejsca zamieszkania studentów. Co więcej, zwłaszcza w kontekście nowelizacji z 2011 r. i zmiany polegającej na ograniczeniu stypendium za wyniki w nauce do 10% liczby studentów, uczelnie wykorzystują te stypendia jako narzędzie promocji podczas rekrutacji, oferując nawet po 1400 złotych miesięcznie.

Nie bez znaczenia jest tu również sytuacja doktorantów. Pomoc materialna powinna pełnić wobec tych osób funkcję swoistego zaplecza socjalnego, a środki uzyskiwane w ramach tej pomocy winny wystarczać na utrzymanie. Wynika to z przeświadczenia, że „doktorant zmuszony do dbałości o uzyskanie własnych środków finansowych podejmuje zatem pracę zarobkową, która nie służy celowi studiów”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r., Warszawa 2011, s. 364.

¹⁰⁵ M. Liwo, *Studia doktoranckie*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *op. cit.*, s. 446.

Nie wdając się w szczegóły dotyczące historii legislacji, należy odnotować jednak przynajmniej jedną uwagę. Otóż na skutek nowelizacji z 2011 r. można ubiegać się o stypendium socjalne, a studenci i doktoranci stacjonarni dodatkowo o stypendium socjalne w zwiększonej wysokości z tytułu zamieszkiwania w domu studenckim lub innym obiekcie. Chodzi tu o tzw. dopłatę mieszkaniową. W ustawie o szkolnictwie wyższym z 1990 r. pierwotnie student mógł ubiegać się o stypendium socjalne, a następnie w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym pojawiły się obok stypendium socjalnego dwa inne stypendia – na wyżywienie i mieszkaniowe, zniesione nowelizacją p.s.w. z dnia 18 marca 2011 r. Sytuacja ta pokazuje, że w zakresie pomocy materialnej ustawodawca jest dość bierny, a zmiany prawa nie zawsze znajdują uzasadnienie. Przy każdej, chociaż najmniejszej, pozornie drobnej nowelizacji najważniejsze jest pytanie o cel regulacji. Nie oznacza to jednak przyzwolenia na trwanie systemu w aktualnej postaci, a niech impulsem do zmian będzie art. 119 zd. 2 ustawy z dnia 17 marca 1921 r.¹⁰⁶, tzw. Konstytucji marcowej: „Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych”.

Jacek Pakuła

Material assistance for higher education – an assessment attempt

A b s t r a c t

The article is an attempt to assess the system of material assistance for college. The starting point for consideration is the legal grounds, including judicial decisions of the Constitutional Court. The study includes also inspection reports regarding *inter alia* Supreme Audit Office and the Ministry of Science and Higher Education. These reports have revealed a number of irregularities that had a negative impact on the efficiency of the material assistance system. Material assistance was also included in the prepared strategies to reform science and higher education. The study also includes changes implemented by amendment of 2011 year. The complements to study are the conclusions *de lege lata* and requirements *de lege ferenda*.

K e y w o r d s : material assistance, scholarship system, reports and strategies, material assistance diagnosis, future of the material assistance.

¹⁰⁶ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267. Konstytucja kwietniowa (Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227) nie zawierała odpowiednich uregulowań.

BOGUSZ BOMANOWSKI
Uniwersytet Łódzki

Kryteria wszechstronnej weryfikacji działalności i dobroku uczestnika studiów doktoranckich a system stypendiów naukowych

Wprowadzenie

Pierwotnie praca ta miała nosić nieco prostszy tytuł: przepisy o stypendiach motywacyjnych po nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym z dnia 18 marca 2011 r. Tytuł ten miałby jednak przynajmniej dwie wady. Po pierwsze, zwrot „motywacyjne” mógłby wprowadzić czytelnika w błąd, bowiem trwale, choć w obecnym stanie prawnym całkowicie błędnie, kojarzony jest on tylko z dawnymi stypendiami za wyniki w nauce¹, dziś zwanymi stypendiami dla najlepszych doktorantów².

W tym miejscu należy poczynić jeszcze kilka uwag odnoszących się do wartości przedmiotowej, zakresu podmiotowego i wreszcie systematyki pracy.

Zawartość przedmiotowa została ujęta szeroko i obejmuje zarówno regulowane art. 199 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stypendia dla najlepszych doktorantów i stypendia ministra za wybitne osiągnięcia (odpowiednio punkty 3 i 5), jak i stypendia regulowane art. 200 i 200a, zatem stypendia doktoranckie i zwiększenia stypendiów doktoranckich, które w pewnych okolicznościach, regulowanych art. 200a ust. 2, stanowią odrębne świadczenie.

Zakres podmiotowy badania został ograniczony tylko do doktorantów, gdyż pomimo dokonanej nowelizacją unifikacji katalogu świadczeń stypendialnych dla

¹ Art. 199 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365 (dalej w treści i w przypisach określana „p.s.w.”), w brzmieniu sprzed nowelizacji z 18 marca 2011 r.

² Art. 199 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365, w brzmieniu po nowelizacji z 18 marca 2011 r.

studentów i doktorantów autor dostrzega jakościowe różnice działalności edukacyjnej i naukowej doktoranta od działalności studenta, mającej głównie cele edukacyjne. Dodatkowo przedmiot zainteresowania autora tej pracy stanowi stosowanie kryteriów z punktu widzenia oceny doktorantów odbywających studia doktoranckie w jednostkach organizacyjnych uczelni. Podejście takie autor przyjął pomimo dającej się zauważyć tendencji ustawodawcy do integrowania w ramach jednego systemu przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym (nie tylko zresztą w aspekcie świadczeń stypendialnych) jednostek organizacyjnych uczelni i jednostek naukowych. Pomimo istnienia tej tendencji oraz jej dostrzeżenia i docenienia w doktrynie, jest ona, przynajmniej w odniesieniu do omawianych regulacji, nadal bardziej deklaracją lub, co najwyżej, początkiem procesu integrowania, który wciąż nie jest jeszcze wolny od nieścisłości. Wskazują na nie choćby H. Izdebski i J. Zieliński³, zatem autorzy generalnie popierający pogląd, że ustawodawca dąży do zintegrowania obydwu grup w ramach jednej regulacji. Autorzy ci zdecydowanie twierdzą, że część regulacji nadal odnosi się jedynie do węższego kręgu, czy to za sprawą zamierzonych zabiegów legislacyjnych⁴, czy też w wyniku omyłkowego, „automatycznego” umieszczenia powielonych z wcześniejszej regulacji zwrotów⁵. Zwykle zawężenie to eliminuje doktorantów z jednostek naukowych. Przykłady takich ustawowych zawężeń stanowią, zdaniem powoływanych przedstawicieli doktryny: art. 199 ust. 5 pkt 2 (wskazanie na wyniki w roku akademickim, który jest kategorią mającą zastosowanie wyłącznie do doktorantów odbywających studia doktoranckie w ramach jednostek organizacyjnych uczelni), art. 199c (brak określenia trybu składania wniosków dla doktorantów z jednostek naukowych)⁶ oraz art. 200a ust. 1, wskazujący, jako kryterium przyznania zwiększenia stypendium doktoranckiego, wyróżnianie się doktoranta w pracy naukowej i dydaktycznej, podczas gdy praca dydaktyczna nie wchodzi w grę w jednostkach naukowych. Zwłaszcza ostatni z wymienionych przepisów budzi liczne wątpliwości i dlatego też stanie się przedmiotem odrębnej analizy w dalszej części pracy. Innego rodzaju zawężeniem skutkuje natomiast regulacja art. 200 ust. 5. W tym przypadku następuje eliminacja z kategorii osób mogących ubiegać się o stypendium doktoranckie tych doktorantów, którzy odbywają studia w uczelniach niepublicznych.

³ H. Izdebski i J. Zieliński, *Prawo szkolnictwie wyższym. Ustawa stopniach naukowych i tytułach naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 378, 380-382.

⁴ Musiałyby one jednak w takim przypadku powodować wątpliwości co do konsekwencji działań ustawodawcy.

⁵ Tak twierdzą H. Izdebski i J. Zieliński w odniesieniu do art. 199 ust. 5 pkt 2 – H. Izdebski i J. Zieliński, *op. cit.*, s. 378.

⁶ Warto jednak podkreślić, że słusznie uznają H. Izdebski i J. Zieliński to posunięcie ustawodawcy za poprawne z punktu widzenia jednolitości systemowej. Zob. H. Izdebski i J. Zieliński, *op. cit.*, 380.

Dzieje się tak, ponieważ nie wskazano w tym przepisie źródeł finansowania takich stypendiów (źródła takie wskazano w tym przepisie dla stypendiów doktoranckich w uczelniach publicznych – są one finansowane w szczególności ze środków, o których mowa w art. 98 ust. 1, a w jednostkach naukowych w przepisach o finansowaniu nauki)⁷. *Expressis verbis* z kolei wykluczył ustawodawca w art. 200 ust. 1 możliwość przyznania stypendiów doktoranckich uczestnikom niestacjonarnych studiów doktoranckich.

Wskazane wcześniej przykłady i spostrzeżenia przesądziły o tym, że autor postanowił skupić się na analizie sytuacji prawnej kręgu podmiotów w największym stopniu podlegających kompleksowej regulacji stypendialnej, co determinuje skupienie się w dalszej części pracy przede wszystkim na prawnym ukształtowaniu oceny postępów doktorantów odbywających studia doktoranckie w ramach jednostek organizacyjnych w uczelni. Wspólnie omawiana będzie sytuacja doktorantów uczelni publicznych i niepublicznych, ponieważ problem wskazania środków finansowych na wypłatę stypendiów mieści się poza zakresem niniejszej pracy, co oznacza, że jeśli tylko środki takie, pomimo nieprecyzyjności regulacji art. 200 ust. 5, zostaną w uczelni niepublicznej wydzielone, lub jeśli nastąpi doprecyzowanie uregulowań ustawowych, to wobec doktorantów odbywających studia doktoranckie w ramach jednostek organizacyjnych uczelni niepublicznych będą miały zastosowanie zarówno omawiane przepisy, jak i poczynione na ich podstawie ustalenia. Z konieczności autor odstępuje oczywiście w tym miejscu od odnoszenia poczynionych ustaleń do różnic organizacyjnych i finansowych pomiędzy różnymi uczelniami.

Systematyka pracy, zgodnie z ustaleniami z wcześniejszego akapitu, zakłada podział nie według kryterium podmiotowego, ale przedmiotowego. Sama systematyka stanowi przy tym wyrażenie stanowiska autora w przedmiocie dychotomicznego podziału przewidzianych ustawą świadczeń stypendialnych co do ich charakteru. Omówiono więc poszczególne typy stypendiów, w których autor dostrzegł elementy wskazane w tytule pracy – oznacza to, że zakres przedmiotowy pracy obejmuje tylko te stypendia, które dla podjęcia decyzji w przedmiocie ich przyznania wymagają oceny działalności i dorobku, a więc stypendia naukowe.

Stypendia dla doktorantów – podział podstawowy

Prawo o szkolnictwie wyższym uległo licznym zmianom. Nowela z 18 marca 2011 r. oraz wydane w jej następstwie akty wykonawcze szczebla podustawowego nie pozostały bez wpływu na to, co można nazwać systemem świadczeń stypen-

⁷ H. Izdebski i J. Zieliński, *op. cit.*, s. 381.

dialnych dla doktorantów. Granice tego systemu wyznaczają regulacje art. 199-201, w szczególności zaś art. 199 ust. 1 w zw. z mającymi odpowiednie (na mocy odesłania z art. 199 ust. 4) zastosowanie art. 173-187a, a także art. 199a i 199b oraz art. 200 ust. 1. Wymieniono w nich katalog stypendiów. Pomimo znacznej obszerności tych kilku jednostek systematyzacyjnych ustawy, jest to regulacja mało rozbudowana. Jest to też katalog zróżnicowany wewnętrznie. Na gruncie samej tylko regulacji ustawowej można przy zastosowaniu kryterium podmiotu przyznającego wyodrębnić dwa główne typy stypendiów: są to:

- 1) Stypendia „systemowe”, czyli przyznawane przez podmioty wchodzące w skład systemu szkolnictwa wyższego. Są to stypendia regulowane w następujących przepisach:

Art. 199.

1. Doktorant może otrzymać pomoc materialną w formie:

- 1) stypendium socjalnego;
- 2) zapomogi;
- 3) stypendium dla najlepszych doktorantów;
- 4) stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych;
- 5) stypendium ministra za wybitne osiągnięcia.

2. Świadczenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1-4, przyznaje się ze środków funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, o którym mowa w art. 103, na zasadach określonych przez rektora w uzgodnieniu z uczelnianym organem samorządu doktorantów.

Art. 200.

1. Uczestnik stacjonarnych studiów doktoranckich może otrzymywać stypendium doktoranckie.
3. Decyzję o przyznaniu stypendium doktoranckiego, okresie jego pobierania oraz wysokości podejmuje w uczelni rektor, a w jednostce naukowej – jej dyrektor.

- 2) Stypendia zewnętrzne, czyli przyznawane przez podmioty występujące poza systemem – do nich odnoszą się, na mocy wzmiankowanego już odesłania z art. 199 ust. 4, dwie regulacje dotyczące pomocy materialnej dla studentów.

Art. 173a.

1. Pomoc materialna dla studentów może być przyznawana przez jednostki samorządu terytorialnego.
2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w uchwale:
 - 1) rodzaj pomocy materialnej;
 - 2) sposób i terminy ubiegania się o pomoc materialną;

- 3) sposób wyłaniania studentów, którym będzie przyznana pomoc materialna;
- 4) maksymalną wysokość pomocy materialnej, o którą może ubiegać się student.

Art.173b.

1. Stypendia za wyniki w nauce dla studentów mogą być przyznawane przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące państwowymi ani samorządowymi osobami prawnymi.
2. Zasady przyznawania stypendiów, o których mowa w ust. 1, zatwierdza minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego po zasięgnięciu opinii Rady.
3. Zasady przyznawania stypendiów, o których mowa w ust. 1, dla studentów uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich zatwierdza minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego po zasięgnięciu opinii właściwych ministrów wskazanych w art. 33 ust. 2 oraz Rady⁸.

Stypendia mogą być zatem przyznawane przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące państwowymi ani samorządowymi osobami prawnymi, a więc pochodzące spoza systemu szkolnictwa wyższego. Poddane są one w zakresie przyjętych kryteriów kontroli w ramach tego systemu (ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Kontroli takiej nie poddano uregulowanych w art. 173a stypendiów wchodzących w skład pomocy materialnej dla studentów (a więc i dla doktorantów – zob. art. 199 ust. 4), na podstawie których pomoc materialna może być przyznawana przez jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że ustawodawca uznał za wystarczającą gwarancję rzetelności fakt, że podmiotem decydującym o kształcie, zakresie i treści kryteriów jest podmiot władzy publicznej – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Choć można taką regulację potraktować jako wyłom w ogólnym podejściu, w myśl którego kryteria podlegają kontroli ministra i RGNSzW, to jednak rozwiązanie takie należy w ostatecznym rozrachunku uznać jeśli nie za idealne, to przynajmniej za poprawne. Zapewnia ono pewną otwartość, dywersyfikację nie tylko źródeł finansowania, ale też kryteriów. W praktyce można ostatnio często spotkać aktywność samorządów (zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, choć nie tylko), które ustanawiają kryteria odnoszące się do specyfiki danego obszaru, a co za tym idzie, stanowiące ekonomiczny bodziec do prowadzenia badań przydatnych z lokalnego i/lub regionalnego punktu widzenia. Charakter samorządowy tych stypendiów determinuje więc ich rolę dla społeczności lokalnej

⁸ Określeniem tym w obecnym stanie prawnym nazywa się Radę Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego, szczegółowo uregulowaną w rozdziale 5. Prawa o szkolnictwie wyższym, art. 45-47. Dalej określana także jako RGNSzW.

lub regionalnej oraz w pewnym stopniu kanalizuje same badania naukowe. Warto pamiętać, że organ samorządowy, poza rozpoznaniem swoich własnych potrzeb może i powinien dysponować rozeznaniem w zakresie potrzeb lokalnego/regionalnego rynku, co powoduje, że może on stanowić dodatkowy łącznik pomiędzy przedsiębiorcami a adeptami nauki. Jest to niewątpliwie kierunek pożądany, choć można się pokusić o przewrotne stwierdzenie, że jego zasadniczą zaletą jest fakt, iż jest to swoisty wyjątek od reguły na tle całego ogółu pomocy materialnej, nie wszystkie bowiem badania powinny być z założenia ukierunkowane na ich przydatność z punktu widzenia społeczności i gospodarki samorządowej. W konsekwencji dużego zróżnicowania kryteriów przyznawania stypendiów zewnętrznych, wynikającego z omawianych regulacji⁹, jak i różnego kierunku kształtowania motywacji¹⁰, autor nie będzie dalej opisywał tych stypendiów w kontekście rozważań nad kryteriami oceny działalności i dorobku doktorantów oraz dlatego, że niepodobna objąć zakresem tych rozważań katalogu tak obszernego, zróżnicowanego i dynamicznego¹¹.

Należy w tym miejscu, dla większej przejrzystości pracy, powrócić na chwilę jeszcze do cytowanej wcześniej regulacji z art. 199 ust. 1. Przedmiotem pracy poświęconej kryteriom oceny działalności i dorobku doktoranta staną się wyłącznie stypendia z podanego w art. 199 ust. 1 katalogu, które wskazano w punktach 3 i 5. Pozostałe bowiem stypendia z punktów 1-2 i 4 omawianego w tym miejscu artykułu nie opierają się, ze względu na swój charakter, na ocenie działalności i dorobku doktoranta, zatem perspektywa ich przyznania lub nieprzyznania nie przynosi efektu motywującego do podjęcia tych aktywności.

Sprecyzowanie zakresu przedmiotowego pracy

Po dokonaniu ustaleń co do zakresu należy stwierdzić, że zasadniczym przedmiotem rozważań będą:

- 1) stypendium dla najlepszych doktorantów (określane dalej także jako SND);
- 2) stypendium ministra za wybitne osiągnięcia (określane dalej także jako SMW);

⁹ Oczywiście, większego w przypadku niepodlegających kontroli stypendiów samorządowych.

¹⁰ Zob. wcześniejsze uwagi o charakterze i roli o stypendiów samorządowych.

¹¹ Sama tylko regulacja art. 173a ujmuje samorząd terytorialny szeroko, tym bardziej regulacja art. 173b nie pozwala nawet przewidzieć treści kryteriów i celów motywacji. Nawet poddanie stypendiów z art. 173b kontroli wobec faktu, że regulacja dotyczy stypendiów we wszystkich dyscyplinach naukowych, powoduje wielkie zróżnicowanie i stanowiącą jego konsekwencję nieprzewidywalność.

- 3) stypendium doktoranckie (określane dalej także jako SD), oraz jako odrębna, samodzielna kategoria;
- 4) zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej (określane dalej także jako ZDP).

Wymienione stypendia zostały w pewnym stopniu zróżnicowane w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, jednak stopień tego zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi z nich jest odmienny.

Stypendium dla najlepszych doktorantów

Stypendium dla najlepszych doktorantów zostało umocowane prawnie przepisami art. 199 ust. 1 pkt 3, natomiast wskazania kryteriów dokonano w ust. 5, który stanowi, iż:

Stypendium, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, może być przyznane:

- 1) na pierwszym roku studiów doktoranckich – doktorantowi, który osiągnął bardzo dobre wyniki w postępowaniu rekrutacyjnym;
- 2) na drugim roku i kolejnych latach studiów doktoranckich – doktorantowi, który w roku akademickim poprzedzającym przyznanie stypendium spełnił łącznie następujące warunki:
 - a) uzyskał bardzo dobre lub dobre wyniki egzaminów objętych programem studiów doktoranckich,
 - b) wykazał się postępami w pracy naukowej i przygotowywaniu rozprawy doktorskiej,
 - c) podczas studiów doktoranckich prowadzonych przez uczelnię wykazał się szczególnym zaangażowaniem w pracy dydaktycznej.

Jest to najobszerniejsza i najbardziej precyzyjna regulacja kryteriów stypendialnych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Regulacji w podobnym stopniu precyzyjnych nie doczekały się w obowiązujących przepisach ustawowych ani stypendia ministra za wybitne osiągnięcia, ani stypendia doktoranckie. Co ciekawe, jedyną regulacją podobną co do formuły i przez to w miarę precyzyjną na szczeblu ustawowym otrzymało czwarte z omawianych świadczeń, czyli zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej, a więc środek po części niesamoistny¹². Pozostałe stypendia (stypendium ministra za wybitne osiągnięcia, stypendium doktoranckie) poddano regulacji uszczegóławiającej w aktach rangi podustawowej, wydanych na podstawie delegacji umieszczonych odpowiednio w art. 199c ust. 3 i w art. 201 ust. 1. Rozporządzenia te staną się przedmiotem analizy pod kątem zagadnień wskazanych w temacie dalszej części niniejszej pracy.

¹² Pisząc o niesamoistności jedynie „po części”, autor czyni tak świadomie, zamierzając w dalszej części tekstu wykazać potencjał, jaki ten środek posiada jako samodzielne świadczenie.

Stypendium dla najlepszych doktorantów – kryteria oceny

Wracając do stypendium dla najlepszych doktorantów, należy w tym miejscu przejść do omówienia kryteriów wskazanych w tym przepisie. Kolejność omawiania poszczególnych typów stypendiów nie jest zresztą przypadkowa – autor świadomie zdecydował się opisać w pierwszej kolejności regulację najpełniejszą, by do poczynionych na tej podstawie ustaleń odnosić dalsze rozważania.

Warto na wstępie omówienia tego stypendium zwrócić uwagę na zmianę jego nazwy, która, w ocenie autora, jest istotna i nie tylko pomaga w interpretacji przepisów ustawy, ale też może stanowić wskazówkę dla podmiotów tworzących regulacje podustawowe, tak powszechnie obowiązujące, jak i wewnętrzne, uczelniane i wydziałowe. W poprzednim stanie prawnym w art. 199 ust. 1 pkt 3 wymieniono stypendium za wyniki w nauce, obecnie w jego miejsce wprowadzono stypendium dla najlepszych doktorantów. Oznacza to, że rozszerzona powinna być pula kryteriów dopuszczalnych na podstawie ustawy jako decydujące. Zastosowanie przy ocenie doktoranta znajdują już nie tylko wyniki w nauce, ale ogół czynników określających owo bycie najlepszym spośród danej grupy. Jednocześnie stwierdzić trzeba, że ta regulacja, wywołująca takie właśnie wnioski, domaga się znaczącej konkretyzacji, nawet za cenę mnożenia rozwiązań kazuistycznych, ponieważ ocena konglomeratu różnych form aktywności i osiągnięć, podejmowanych i osiąganych w różnych proporcjach przez każdego z ocenianych, wymaga dostarczenia oceniającym narzędzi, których zastosowanie uwolni ich od zarzutu dowolności i stronniczości. Wobec braku podstawy ustawowej do wydania rozporządzenia wykonawczego w tym zakresie, wydaje się nieodzowna konkretyzacja kryteriów na szczeblu jednostek naukowych, uczelni i ich wydziałów.

Rola, jaką odegrała zmiana nazwy stypendium ze „stypendium za wyniki w nauce” na „stypendium dla najlepszych doktorantów” nie może być jednak oceniana wyłącznie pozytywnie, wywołuje ona bowiem jedną, dość poważną wątpliwość. O ile w poprzednim stanie prawnym, gdy w nazwie stypendium wskazywano tylko na wyniki w nauce, przyznanie stypendium na podstawie rezultatów rekrutacji było uzasadnione, gdyż to, co oceniano w procesie rekrutacji można było potraktować jako wyniki w nauce (osiągnięte na wcześniejszych szczeblach edukacji), o tyle dziś można spotkać się z argumentacją, że stypendium dla najlepszych doktorantów nie przysługuje osobie, która dopiero podjęła studia (rozpoczyna pierwszy rok akademicki na studiach III stopnia), ponieważ osoba taka nie miała jeszcze okazji zostać najlepszym doktorantem, skoro w ocenianym okresie w ogóle nie miała statusu doktoranta. Same tylko wysokie wyniki uzyskane w rekrutacji świadczą jedynie o tym, że do chwili uzyskania statusu doktoranta osoba taka była w gronie najlepszych.

W przepisach nie wskazano ograniczenia liczby (odsetka) doktorantów, którym może być przyznane SND. Wprost przeciwnie – w art. 199 ust. 4, odsyłającym do przepisów dotyczących pomocy materialnej dla studentów rozdziału 2. Prawa o szkolnictwie wyższym wyłączono odpowiednie stosowanie art. 174b ust. 4, który stanowi, że środki z dotacji, przeznaczone na stypendia rektora dla najlepszych studentów przyznawane w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni stanowią nie więcej niż 40% środków przeznaczonych łącznie na stypendia rektora dla najlepszych studentów, stypendia socjalne oraz zapomogi¹³.

Wszystkie świadczenia z art. 199, poza stypendium ministra, przyznaje się ze środków funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, o którym mowa w art. 103. Przyznanie tych świadczeń (z art. 199 ust. 1 pkt 1-4) odbywa się na zasadach określonych przez rektora w uzgodnieniu z uczelnianym organem samorządu doktorantów. Najbardziej odpowiednią formą wydaje się w tym przypadku wprowadzenie zarządzeniem rektora wewnętrznego regulaminu, uzgodnionego z samorządem doktorantów i stanowiącego rozwinięcie i uszczegółowienie kryteriów w ramach wyznaczonych aktami powszechnie obowiązującymi, czyli ustawą w odniesieniu do SND oraz ustawą i rozporządzeniem¹⁴ w odniesieniu do SD, przy jednoczesnym ich dostosowaniu do osiągnięć rzeczywiście pożądanym i cenionych w danej dyscyplinie naukowej, a zarazem realnie osiągalnym dla doktorantów.

Stypendium dla najlepszych doktorantów – analiza kryteriów szczegółowych

W art. 199 ust. 5 dokonano podziału na dwie zasadnicze grupy kryteriów.

I. Pierwszą grupę stanowią kryteria skierowane do doktorantów rozpoczynających studia III stopnia. Należy podkreślić rzecz dla osób obecnych z regulacją oczywistą, ale czytających ustawę mogącą pierwszy raz wprowadzić w błąd – ustawowe sformułowanie „na pierwszym roku studiów doktoranckich” nie odnosi się do oceny dorobku z pierwszego roku studiów doktoranckich, lecz do oceny tego, co zostało przez daną osobę dokonane przed podjęciem tych studiów i co wykazano w postępowaniu rekrutacyjnym, którego wynik przesądził o uzyskaniu statusu doktoranta. Pozytywnie należy ocenić to posunięcie legislacyjne, które pozwoliło uniknąć nadmiernej, dublującej regulacji – wykorzystano kryteria przyjęte dla celów rekrutacyjnych. Ma to i tę zaletę, że działalność wykazywana przez kandyda-

¹³ Por. M. Chałupka, *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, Warszawa 2011, s. 46.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich Dz.U. z 2011 r. nr 225, poz. 1351.

tów na studia doktoranckie może mieć charakter zróżnicowany, gdyż nie działają oni w żadnym zunifikowanym trybie (jeśli nie liczyć unifikacji wypływającej z wiedzy o kryteriach przyjęć, powodującej dokonywanie takich, a nie innych wyborów w celu jak najpełniejszego uczynienia zadość wymogom rekrutacji). W obecnym stanie prawnym osoby ubiegające się o stypendium dla najlepszych doktorantów muszą uzyskać wynik bardzo dobry w postępowaniu rekrutacyjnym. Warto wskazać trzy istotne kwestie:

1. Art. 199 ust. 5 stanowi, że stypendium to może być przyznane, co oznacza, że liczba osób, które stypendium otrzymają, nie musi odpowiadać liczbie osób, które uzyskały wynik bardzo dobry w postępowaniu rekrutacyjnym w tym sensie, że może być ona mniejsza. Nie każdy zatem doktorant przyjęty na pierwszy rok z bardzo dobrym wynikiem rekrutacji musi otrzymać to stypendium. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawodawca nie podał kryteriów wyboru tych osób, które stypendium otrzymają. Za najbardziej oczywiste kryterium należy w tej sytuacji uznać miejsce zajmowane na liście rankingowej (choć nie uregulowano w ustawie w art. 196 wymogu tworzenia takiej listy). *De lege ferenda* można sugerować zapewnienie pierwszeństwa osobom niezatrudnionym lub zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy. Musiałaby to być zmiana na szczeblu ustawowym, gdyż przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie pozostawiają możliwości wprowadzenia różnicującego uregulowania według tego kryterium, a wręcz zdają się odseparowywać od tej kwestii problematykę socjalną poprzez wydzielenie jej w odrębnych punktach (art. 199 ust. 1 pkt 1-2 i 4).
2. Jak trafnie zauważają H. Izdebski i J. Zieliński, wobec poprzednich przepisów podniesiono wymogi – dziś o stypendium mogą się ubiegać jedynie osoby, które uzyskały wynik bardzo dobry¹⁵.
3. Co istotne, nie wydaje się, by jedynym wystarczającym kryterium do uzyskania tego stypendium były dobre wyniki w nauce. Jest to spójne z pewną zmianą charakteru samego stypendium, która, o czym była już mowa, wydaje się wynikać z jego nazwy. Zatem nawet gdyby jedynym kryterium w toku samej rekrutacji była średnia ocen za wyniki w nauce na niższych stopniach studiów, to dla wyłonienia osób, którym należy przyznać stypendium doktoranckie, trzeba zastosować rozszerzone kryteria i zapewnić pierwszeństwo tym osobom, które poza osiągnięciem bardzo dobrych wyników w nauce wykazały się innymi aktywnościami i osiągnięciami.

¹⁵ H. Izdebski i J. Zieliński, *op. cit.*, s. 378.

II. Druga grupa kryteriów wynikających z art. 199 ust. 5, dokładnie zaś z pkt 2, obejmuje kryteria do oceny doktorantów na drugim roku i kolejnych latach studiów. Znowo warto przypomnieć, że nie chodzi tu o ocenę dorobku z drugiego i kolejnych lat, ale o ocenę dorobku z pierwszego roku (w odniesieniu do osób, które go ukończyły¹⁶), z tym, że beneficjentami stypendiów przyznanych w toku zastosowania tej procedury szczegółowej będą osoby znajdujące się w momencie przyznania im stypendium na drugim lub na kolejnych latach studiów. Po ustaleniu dolnej granicy lat studiów osób będących podmiotami tej regulacji warto zresztą zwrócić uwagę i na górną granicę – ustawodawca posługuje się tu stwierdzeniem „kolejne lata studiów”, nie wskazuje zatem roku ostatniego, choć zasadniczo studia doktoranckie obejmują cztery lata studiów¹⁷. Wydaje się zatem, że nie ma podstaw do odmowy przyznania stypendium osobie, która uzyskała przedłużenie studiów doktoranckich, skoro zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa istnieje taka możliwość¹⁸.

Art. 199 ust. 5 pkt 2 zawiera 4 kryteria zgrupowane w 3 punktach.

- a. Wyniki z egzaminów objętych programem studiów powinny być dobre lub bardzo dobre. Można zatem skutecznie ubiegać się o stypendium, nie mając bardzo dobrych wyników z egzaminów. Rozwiązanie takie ocenić trzeba jako słuszne podejście do specyfiki studiów III stopnia, w których występuje wielość form kształcenia i nacisk na samodzielne osiągnięcia. One właśnie stanowią pozostałe kryteria przy przyznawaniu SND, podczas gdy rolę średniej w szczegółowej punktacji uchwalanej aktami wewnętrznymi jednostek organizacyjnych uczelni i jednostek naukowych, można *de lege ferenda* sprowadzić do roli pomocniczej.
- b. Punkt „b” wydaje się najbardziej istotny, gdyż zawiera dwie kategorie, które, choć w systematyce przepisu ujęte razem, należy traktować jako odrębne jakościowo. Postępy w pracy naukowej, skoro wymienione zostały obok postępów w przygotowaniu rozprawy doktorskiej, nie powinny być, przy założeniu racjonalności ustawodawcy, traktowane jako tożsame z nimi. Skoro bowiem ustawodawca wymienia dwie kategorie postępów, to należy uznać, że postępy w pracy naukowej to postępy osiągnięte w dziedzinie nauki, lecz nie poprzez samo przygotowywanie rozprawy, lecz w innych formach. W celu doprecyzowania tego przepisu można

¹⁶ W odróżnieniu od regulacji art. 199 ust. 5 pkt 1, która ma zastosowanie do osób na pierwszym roku, które rok ten dopiero rozpoczęły po pomyślnym przejściu rekrutacji.

¹⁷ Stanowi tak rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich Dz.U. z 2011 r. nr 225, poz. 1351 w § 10.

¹⁸ Przesłanki i skorelowane z nimi możliwości przedłużenia toku studiów doktoranckich wynikają z § 11 ust. 1-3 Rozporządzenia w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich.

zastosować analogię do SMW uregulowanych w obrębie tego samego artykułu, a przy tym rozwiniętych i uściślonych w zakresie kryteriów. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłacania doktorantom stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia (Dz.U. z 2011 r. nr 214, poz. 1271) wskazuje takie kategorie podlegające ocenie, jak: publikacje, udział w konferencjach, udział w procesach badawczych, autorstwo patentów, wygrane w konkursach. Wydaje się, że w ślad za uregulowaniami szczegółowym, tworzonymi w poprzednim stanie prawnym, można uznać te kryteria za odpowiednie, z tym jednak zastrzeżeniem, że mniejsza wysokość i większa pula SND w stosunku do SMW pozwala na zwiększenie rozpiętości zakresów poszczególnych kryteriów. Należy zatem postulować, by np. systemem punktacji w uregulowaniach wewnętrznych objąć konferencje różnej rangi, przy czym najwyżej punktowane byłyby konferencje międzynarodowe. Podobny schemat punktowania można przyjąć dla publikacji. W każdym razie punktację należy dobrać tak, by nie motywowała ona do powielania drobnych osiągnięć, a raczej by skłaniała do podejmowania wyzwań mniej licznych, ale bardziej ambitnych. Dlatego też łatwo dostępne konferencje wewnątrzwydziałowe nie powinny w łatwy sposób równoważyć punkto-wo konferencji ogólnokrajowych czy międzynarodowych.

Znacznie trudniej ocenić postępy w rozprawie. W toku tworzenia i opinio- wania regulacji wydziałowych i uczelnianych autor był świadkiem różnych propozycji rozwiązania tego problemu, wśród których dominowały propozycje okre- ślenia przedziałów procentowych objętości napisanej rozprawy tak, by większa liczba zapisanych stron zapewniała uzyskanie większej liczby punktów. Ostatecz- nie jednak wszystkie te rozwiązania uznano za niezadowalające, ponieważ sam tylko przyrost objętościowy pracy nie powinien być kryterium oceny faktycznych postępów w jej przygotowaniu i może wręcz prowadzić na manowce, motywując do sztucznego zwiększania liczby stron pracy. Jediną praktyką będącą wyjściem w tej sytuacji jest wydzielenie w punktacji ogólnej odpowiedniej puli punktów do przyznania opiekunowi naukowemu lub promotorowi. Komisja stypendialna nie powinna ingerować w dokonaną przez opiekuna naukowego/promotora danego doktoranta ocenę jego postępów w przygotowaniu rozprawy, a jedynie włączyć punkty przyznane za postępy w pisaniu tej pracy do ogółu punktów, które w toku oceny wniosku danego doktoranta zostały temu doktorantowi przyznane.

- c. Kryterium szczególnego zaangażowania w pracy dydaktycznej wzbudza wiele wątpliwości. Po pierwsze, nie jest jasne, co należy rozumieć przez pojęcie pracy dydaktycznej. Może się wydawać, że chodzi tu je- dynie o prowadzenie zajęć w ramach praktyk zawodowych, o których

mowa w art. 197 ust. 3 Prawo o szkolnictwie wyższym. Skoro jednak ustawodawca użył innego określenia, to nie ma podstaw, by przy założeniu racjonalności ustawodawcy utożsamiać pracę dydaktyczną z samym tylko prowadzeniem zajęć w ramach praktyk. Za przyjęciem takiego punktu widzenia przemawia także druga kwestia budząca wątpliwość – co należy rozumieć pod pojęciem szczególnego wyróżniania się w pracy dydaktycznej? Gdyby bowiem całą pracę dydaktyczną utożsamiać tylko i wyłącznie z prowadzeniem zajęć dydaktycznych w ramach praktyk, to trudno mówić o możliwości zróżnicowania, którego skala pozwalałaby na wskazanie przypadków szczególnego wyróżniania się prowadzących. Dzieje się tak dlatego, że ustawa, skądinąd słusznie, nakłada w treści art. 197 ust. 3 ograniczenie ilościowe w postaci limitu 90 godzin zajęć dydaktycznych, które może w ciągu roku akademickiego poprowadzić doktorant. Jeżeli zatem należy na podstawie tego kryterium wybrać osobę zasługującą na stypendium spośród doktorantów, którzy mieli maksymalne dopuszczalne przepisami obłożenie godzinowe 90 godzin, to staje się to niemożliwe z punktu widzenia kryterium ilościowego.

Kryterium jakościowe mogłoby stanowić uzupełnienie, jednak w ocenie autora jest ono w przypadku zajęć dydaktycznych na tyle nieprecyzyjne, że sporne może być jakiegokolwiek jego zastosowanie. Można zadać sobie pytanie, czy oceniane byłoby np. nowatorstwo? Wydaje się, że samo w sobie też mogłoby ono być kryterium ograniczającym szanse w tych dziedzinach, w których przeszkodę dla znacznych innowacji stanowi sama tematyka, w dodatku innowacyjność osób tak niedoświadczonych, jak doktoranci, może mieć złe skutki dla dydaktyki.

Zajęcia nie są zwykle prowadzone pod kontrolą pracowników naukowych – decydują o takim stanie rzeczy względy organizacyjne i finansowe – ukształtowanie stosunku pracy, w którym pracownik dydaktyczny mogący oceniać doktoranta (czyli mający przynajmniej stopień naukowy doktora w danej, tej samej, co tematyka ocenianych zajęć, dyscyplinie naukowej) miałby zajmować się głównie kontrolowaniem doktorantów, jest nieekonomiczne. Sytuacja, w której do obowiązków pracownika dydaktycznego, poza kontrolowaniem doktorantów, należy także wykonywanie innych obowiązków, w tym prowadzenie zajęć, musiałaby spowodować nadmierne obciążenie. Oceny sporadyczne z oczywistych względów nie dają pełnego obrazu jakości prowadzonych zajęć. Oceny prowadzone przez innych doktorantów lub (tym bardziej) przez studentów wydają się – jeśli nie pozbawione obiektywizmu, to przynajmniej nieprofesjonalne.

Prawdą jest, że w art. 197 ust. 3 zdanie pierwsze przewidziano także możliwość zastąpienia praktyk polegających na samodzielnym prowadzeniu zajęć udziałem w zajęciach. Jednakże ów udział stanowi pojęcie niedookreślone. Można wyobrazić sobie istnienie wielu form zajęć, w których udział osoby trzeciej, niebę-

dając ani słuchaczem danego kursu (studentem: uczestnikiem wykładu, ćwiczeń, seminarzystą), ani prowadzącym, przynosi tylko chaos. Kompensacja tej dysproporcji, jaką stanowi możliwość zdobywania punktów do stypendiów poprzez hospitowanie przez doktoranta zajęć prowadzonych przez inną osobę, jest rozwiązaniem zastępczym, jednak dalekim od doskonałości, trudno bowiem porównać jakość kształcenia w zakresie prowadzenia zajęć dydaktycznych osiąganą w toku praktyki z namiastką, jaką stanowi bierna obserwacja. Samą tylko bierną obecność trudno uznać za udział, nawet jednak w przypadku takiego jej potraktowania powstaje pytanie – jaki jest cel takiej „aktywności” doktoranta, skoro i tak, zgodnie z art. 196 p.s.w. do studiowania na studiach doktoranckich może być dopuszczona osoba, która ma tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, a więc osoba, która już długo przed podjęciem studiów III stopnia musiała uczestniczyć w wielu zajęciach i to uczestnictwo zakończyła wynikiem więcej niż zadowolającym, skoro zdołała dostać się (m.in. za sprawą wyników na ukończonych etapach studiów) na studia III stopnia.

Biorąc pod uwagę, że np. w przypadku osób starających się o zdobycie stopnia doktora nauk prawnych jedynie część jest zainteresowania podjęciem pracy dydaktycznej, wiele zaś innych osób wykorzystuje swą wiedzę w sposób daleki od nauczania, obowiązkowe prowadzenie zajęć lub nawet nadanie tej aktywności wysokiego statusu za sprawą jej walnego udziału w punktacji stypendialnej wydaje się nieproporcjonalne do potrzeb kształceniowych i osiąganych efektów.

Wreszcie za uznaniem tego kryterium za źle uregulowane przemawia argument, iż dostęp do prowadzenia zajęć dydaktycznych nie jest równorzędny nawet w obrębie tych samych jednostek organizacyjnych jednej uczelni. Częstokroć ogół zajęć jest prowadzony przez etatowych pracowników uczelni, w dodatku zwykle bardziej niż doktoranci doświadczonych w prowadzeniu zajęć. W świetle niniejszych rozważań kryterium to należy więc uznać za zbędne.

Stypendium ministra za wybitne osiągnięcia

Znacznie prościej kształtuje się sytuacja w przypadku SMW (stypendium ministra za wybitne osiągnięcia). Stypendia te przyznaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek rektora zaopiniowany przez radę podstawowej jednostki organizacyjnej lub (w braku takiej jednostki), przez senat uczelni. Inaczej, niż w przypadku stypendiów dla najlepszych doktorantów, tu znana jest dokładnie dolna granica zaawansowania studiów – stypendium może być przyznane doktorantowi, który ukończył pierwszy lub kolejny rok studiów. Istnienie aktu podstawowego powszechnie obowiązującego dało prawodawcy możliwość konkretyzacji regulacji ustawowych w sposób jednolity.

Stypendium ministra za wybitne osiągnięcia – kryteria oceny

Nie budzi zastrzeżeń katalog ocenianych aktywności i osiągnięć ani kryteriów ich oceny. Katalogi te charakteryzują się wprawdzie wyjątkowo szerokim zakresem (obejmują osiągnięcia naukowe, artystyczne i sportowe – § 2 w ust. 4-6) i znaczną ogólnikowością (w określającym zręby procedury oceny wniosków § 4 nie wskazano żadnych dokładnych parametrów oceny ani skali punktacji), jednak obydwie cechy dają się usprawiedliwić wyjątkowością tego stypendium wyznaczonym bardzo wąskim kręgiem beneficjentów – w myśl § 5 ust. 1 jest ich nie więcej niż stu – oraz wysoką kwotą maksymalną stypendium – zgodnie z § 5 ust. 2 – do 25 000 zł.

W rozporządzeniu w § 2 ust. 2 zawarto katalog ogólnych kryteriów, których spełnienie jest warunkiem przyznania stypendium (z zastrzeżeniem wyjątków z § 2 ust. 3). Wymogi z § 2 ust. 2 zostały następnie rozwinięte i skonkretyzowane w § 2 ust. 4-6 przez szereg przykładowych kryteriów szczegółowych, będących wskazówką, jakiego typu aktywności i osiągnięcia powinny być premiowane.

Stypendium ministra za wybitne osiągnięcia – analiza kryteriów szczegółowych

Z relacji § 2 ust. 2 z wyjątkami z § 2 ust. 3 oraz z analizy przykładowych kryteriów szczegółowych z § 2 ust. 4-6 autor wyprowadza wniosek, że w paragrafie § 2 ust. 2 mamy do czynienia z dwustopniowym katalogiem. Kryterium zasadniczym jest uregulowane w § 2 ust. 2 pkt 3 uzyskanie we wskazanym przedziale czasowym (w toku studiów doktoranckich) wybitnych osiągnięć naukowych, artystycznych lub sportowych, podczas gdy kryteria wyrażone w § 2 ust. 2 pkt. 1 i 2 mają charakter uzupełniający.

Z pozytywną oceną musi się spotkać regulacja zawarta w § 2 ust. 3 w zw. z § 2 ust. 2 pkt. 1 i 2 – przewidziano tu możliwość zwolnienia ze spełnienia kryteriów uzupełniających w sytuacjach szczególnych (urodzenie się dziecka, sprawy zdrowotne).

Prawidłowo i przejrzysto uregulowano w rozporządzeniu w § 7 procedurę składania wniosku o stypendium na rok akademicki 2012/13 i jego oceny.

Jedynym, ale niestety, poważnym mankamentem regulacji jest § 3 ust. 5, zawierający niefortunne i mogące wprowadzać w błąd stwierdzenie, że przy ocenie wniosków nie są brane od uwagę osiągnięcia, które były już podstawą przyznania stypendium. Wprawdzie w § 1 wprowadzono użycie w pozostałej części rozporządzenia terminu „stypendium” na określenie tego stypendium, które jest przedmiotem regulacji rozporządzenia (czyli SMW), jednak brzmienie § 3 ust. 5 może

budzi wątpliwość, czy nie stanowi przeszkody dla przyznania SMW np. przyznanie na podstawie zgłaszanych osiągnięć stypendium dla najlepszych doktorantów i/lub stypendium doktoranckiego¹⁹.

Stypendium doktoranckie

Stypendium doktoranckie stanowi kategorię dobrze już znaną z poprzedniej wersji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Regulacja ustawowa w art. 200 nie wnosi wiele nowego, jej najważniejsze elementy to:

- 1) ograniczenie katalogu potencjalnych beneficjentów do doktorantów uczestniczących w stacjonarnych studiach III stopnia (art. 200 ust. 1);
- 2) określenie minimalnej wysokości stypendium doktoranckiego na poziomie 60% minimalnego wynagrodzenia zasadniczego asystenta (art. 200 ust. 2);
- 3) powierzenie decyzji o przyznaniu stypendium rektorowi (w uczelniach) lub dyrektorowi (w jednostkach naukowych) (art. 200 ust. 3) – kolejny przejaw zmierzania do integracji systemowej;
- 4) określenie źródeł finansowania (art. 200 ust. 5), który budzi wzmiankowane już, za H. Izdebskim i J. Zielińskim, wątpliwości i obawę o wyeliminowanie doktorantów odbywających stacjonarne studia III stopnia w uczelniach niepublicznych.

Kryteria oceny są podobne do tych, jakie przyjęto dla SND.

Stypendium doktoranckie – analiza kryteriów szczególnych

Kwestie szczegółowe reguluje rozporządzenie z dnia 5 października 2011 r. nr 225, poz. 1351 w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich.

Stypendium doktoranckie przyznaje rektor uczelni albo dyrektor jednostki naukowej, po uzyskaniu opinii komisji doktoranckiej jednostki organizacyjnej uczelni albo jednostki naukowej, zwaną dalej „komisją” w odniesieniu do wniosków o przyznanie tego stypendium (§ 14. 1).

Co istotne, w odróżnieniu od regulacji dotyczącej SND tu przesądzono, że SD może być, na mocy decyzji rektora uczelni/dyrektora jednostki naukowej, przyznane na okres równy okresowi przedłużenia odbywania studiów (§ 19).

¹⁹ Dodać trzeba, że wobec znacznie wyższych wymagań przy SMW, bardzo wysokie jest prawdopodobieństwo, że za te same lub nawet za część osiągnięć przedstawionych do konkursu osoba starająca się o SMW otrzymała SND, SD czy ZDP.

Najistotniejsze z punktu widzenia tematu pracy regulacje SD zawiera § 15.

- 1) Stypendium doktoranckie może być przyznane doktorantowi, który terminowo realizuje program studiów doktoranckich oraz wykazuje się zaangażowaniem w (warunki wstępne – wariantowe):
 - a) prowadzeniu zajęć dydaktycznych w ramach praktyk zawodowych albo
 - b) realizacji badań naukowych prowadzonych przez jednostkę organizacyjną uczelni albo jednostkę naukową.
- 2) Stypendium doktoranckie na pierwszym roku studiów doktoranckich może być przyznane doktorantowi, który osiągnął bardzo dobre wyniki w postępowaniu rekrutacyjnym.
- 3) Stypendium doktoranckie na drugim roku i kolejnych latach studiów doktoranckich może być przyznane doktorantowi, który w roku akademickim poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie stypendium doktoranckiego:
 - a) uzyskał bardzo dobre albo dobre wyniki z egzaminów objętych programem studiów doktoranckich;
 - b) wykazał się postęпами w pracy naukowej i w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej.

Uwagi odnośnie do zróżnicowania kryteriów z § 15 ust. 2 i 3 rozporządzenia dla pierwszego roku i dla kolejnych lat studiów, na których mogą być przyznawane stypendia można w tym miejscu pominąć, gdyż odpowiadają one tym uwagom, które autor poczynił przy omówieniu analogicznych rozwiązań ustawowych z art. 199 ust. 5 pkt. 1 i 2 w stosunku do SND.

Podobnie odsyła autor do opinii, które wypowiedział w odniesieniu do roli dydaktyki w przypadku SND, bowiem wszystkie te ustalenia zasługują na podtrzymanie w przypadku SD.

Z systematyki przepisu można wyprowadzić wniosek, że mamy tu do czynienia z dwuszczeblową strukturą kryteriów. W § 15 ust. 1 wymieniono dwa alternatywne rozłącznie względem siebie warunki. Nazywam je warunkami dopuszczającymi. Oznacza to, że stwierdzenie braku występowania któregośkolwiek z nich nie przesądza o braku możliwości przyznania stypendium, ale już niespełnianie żadnego z tych dwóch warunków dyskwalifikuje osobę ubiegającą się o stypendium.

Regulacje drugiego szczebla zawarto w § 15 w ust. 3 punkt 1 i 2. O ile więc osoba wnioskująca o SD przejdzie „wstępny test”, wykazując osiągnięcia w jednej z dwóch kategorii wskazanych w § 15 ust. 1, będzie podlegać ocenie ze względu na średnią ocenę z egzaminów, postępy w przygotowywaniu rozprawy oraz postępy w pracy naukowej. Także wyodrębnienie obydwu ostatnich kategorii należy traktować analogicznie do tego, co autor ustalił w rozważaniach nad regulacją związaną z przyznawaniem SND.

Ogólność tej regulacji jest niewiele mniejsza niż w przypadku unormowanych jedynie na szczeblu ustawowym SND, co pozornie może stanowić wadę w opinii podmiotów, którym przyjdzie stosować te przepisy (w przypadku SD – w pierwszej kolejności – komisji doktoranckich jednostki organizacyjnej uczelni albo jednostki naukowej, dalej: rektorów albo dyrektorów). Jednakże głębsze zastanowienie się nad tymi regulacjami skłania do refleksji, że zakres pozostawionej swobody jest w ich obrębie zróżnicowany:

- 1) nie występuje swoboda dookreślenia pojęcia dobrych lub bardzo dobrych wyników z egzaminów;
- 2) określenie postępów w przygotowywaniu rozprawy, o czym była mowa przy opisywaniu SND, i tak jest w praktyce w całości zależna od opinii opiekuna naukowego/promotora, jako jedynej, poza autorem rozprawy, osoby „z urzędu” zorientowanej w jej treści i jedynej osoby mającej kwalifikacje do obiektywnej oceny tych postępów;
- 3) swobodę w zakresie precyzowania wymogów pozostawiono tylko w odniesieniu do postępów w pracy naukowej, co jest zrozumiałe i daje się uzasadnić zwłaszcza daleko idącymi różnicami nie tylko pomiędzy, ale i w obrębie dyscyplin naukowych.

Mimo to, wydaje się celowe zaproponowanie, raczej na szczeblu podustawowym, katalogu obejmującego ogólne kategorie i stanowiącego wskazówkę co do tego, jakie kryteria (formy, kierunki i efekty działalności) powinny stanowić przesłankę do przyznania punktów w procesie oceny osiągnięć doktoranta pod kątem przyznawania SD. Wzorem może tu być rozporządzenie dotyczące SMW²⁰. W przypadku SMW prawodawca zdołał stworzyć regulację o większej konkretności, choć zakres przedmiotowy normowanej materii był jeszcze szerszy (oprócz osiągnięć naukowych, także artystyczne i sportowe), a przez to trudniejszy do objęcia w obrębie niewielkiego przecież aktu podustawowego.

W ogólności katalog pierwszego i drugiego szczebla należy ocenić pozytywnie zwłaszcza na tle powracającej przy SND i SD krytyki zaangażowania dydaktycznego jako kryterium oceny doktoranta, które opiera się na kwestiach niezależnych od jego woli. W rozporządzeniu dotyczącym SD dydaktyka występuje wyłącznie jako jedno z dwóch kryteriów pierwszego szczebla (w § 15 ust. 1 pkt 1), co oznacza, że nawet brak aktywności w tym zakresie nie wyklucza otrzymania stypendium, bo dla spełnienia wstępnych kryteriów wystarczy wykazanie się aktywnością albo w dziedzinie dydaktyki, albo realizacji badań naukowych. Obecnie zatem, jak się wydaje, możliwe jest skuteczne wnioskowanie o stypendium doktoranckie pomimo braku działalności dydaktycznej. Niestety, efekt ten mogą osłabić

²⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłacania doktorantom stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia, Dz.U. z 2011 r. nr 214, poz. 1271.

regulacje wewnętrzne, przyznające dodatkowe punkty doktorantom prowadzącym zajęcia. Dlatego w tej materii konieczne jest doprecyzowanie regulacji z § 15 rozporządzenia ze wskazaniem, które kategorie kryteriów mogą być przedmiotem punktowania w regulacjach wewnętrznych.

Pozytywnie należy ocenić niedyskryminacyjność regulacji § 21 rozporządzenia z dnia 5 października 2011 r. wobec doktorantów, którzy wyróżnili się zarazem przedterminowym ukończeniem studiów III stopnia (w terminie krótszym, niż określony w akcie o utworzeniu tych studiów) oraz wyróżniającym się poziomem rozprawy doktorskiej. Pomimo utraty przez takie osoby zasadniczej podstawy do otrzymywania stypendium doktoranckiego, jaką stanowi posiadanie statusu doktoranta, stypendium jest takim osobom wypłacane za okres pozostały do terminu ukończenia studiów doktoranckich wysokości stanowiącej iloczyn kwoty otrzymywanego miesięcznie stypendium doktoranckiego oraz liczby miesięcy, o które został skrócony okres studiów doktoranckich. Jest to jednak przywilej limitowany, bowiem kwota nie może ulec pomnożeniu przez więcej niż 6 (miesiące pozostałych do „regulaminowego” końca studiów).

Rangę SD wobec SND podnosi określenie w ustawie okresu, na jaki jest ono przyznawane. Zgodnie z § 18 ust. 1, stypendium doktoranckie jest przyznawane i wypłacane przez okres 12 miesięcy. Całoroczne świadczenie ma więc przewagę nad SND, które może być wypłacane przez okres krótszy. To wraz z (zazwyczaj) wyraźnie większą wysokością kwoty SD w porównaniu z SND powoduje, że pomimo podobieństwa kryteriów to stypendium doktoranckie odgrywa większą rolę, którą dodatkowo potęguje wprowadzenie nowelizacją z 18 marca 2011 r. w art. 200a dodatkowego zwiększenia stypendium doktoranckiego, które zostanie omówione w dalszej części tekstu.

Zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej

Zasadniczą część rozważań o kryteriach oceny dorobku doktoranta zamknę zaprezentowaniem nowej interesującej kategorii, jaką stanowi zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej. Warto na wstępie zauważyć, że ustawodawca posługuje się dwiema nazwami: „zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej” (art. 200a ust. 1) oraz „zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych” (art. 201 ust. 1). Nazwy te, choć w równym stopniu poprawne i zrozumiałe, nie pozwalają jednak na dokonanie wyboru, która z nich ma być stosowana. Pewną wskazówkę może tu stanowić wybór dokonany przez prawodawcę w rozporządzeniu z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów

doktoranckich. W § 23 zdecydowano się użyć określenia „zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych”.

Zwiększenie to stanowi nowe rozwiązanie, które zostało wprowadzone do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w art. 200a i weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Artykuł 200a stanowi, co następuje:

- 1) Zwiększenie stypendium doktoranckiego z dotacji projakościowej, o której mowa w art. 94b ust. 1 pkt 5, przysługuje doktorantom wyróżniającym się w pracy naukowej i dydaktycznej. Tryb przyznawania zwiększenia stypendium doktoranckiego określa regulamin określony przez rektora po uzyskaniu opinii właściwego organu samorządu doktorantów, z uwzględnieniem zasady, że uprawnienie do otrzymywania tego stypendium przysługuje nie więcej niż 30% najlepszych doktorantów na poszczególnych latach studiów doktoranckich.
- 2) Doktorantowi znajdującemu się w grupie 30% najlepszych doktorantów, któremu nie przyznano stypendium doktoranckiego, przyznaje się środki finansowe w wysokości kwoty zwiększenia stypendium, o którym mowa w ust. 1. Zwiększenie to staje się stypendium doktoranckim.

Kryteria ustawowe uległy sprecyzowaniu w § 24 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich.

Jak wspomniano na początku, jest to jedna z regulacji zawężających krąg osób mogących ubiegać się o stypendium – podanie, jako jednego z dwu kryteriów, pracy dydaktycznej ogranicza krąg potencjalnych beneficjentów do doktorantów odbywających studia doktoranckie w uczelniach (publicznych lub niepublicznych).

Uwagi odnośnie do pracy naukowej wypada powtórzyć.

Zwraca uwagę pominięcie w tym miejscu postępów w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej, co można tłumaczyć tym, że nie odnosi się ona bezpośrednio do standardów jakości kształcenia.

Ponownie krytycznie należy ocenić kryterium dydaktyczne, jednak ostrze tej krytyki stępieja fakt, że regulacja ta nie dotyczy, przynajmniej co do zasady, podstawowych świadczeń, a jedynie zwiększenia świadczenia już przyznanego. Autor świadomie pisze jednak, że jest tak „co do zasady”, ponieważ widać, że ustawodawca przewidział wprowadzenie od tej zasady wyjątku, co uczyniono w art. 200a ust. 1 w zdaniu ostatnim. Zwiększenie bowiem ma charakter skomplikowany i niejednorodny. Z jednej strony jest ono faktycznie zwiększeniem, gdy ma miejsce sytuacja określona dyspozycją art. 200a ust. 1 w zw. z art. 94b ust. 1 pkt 5. Z drugiej strony przestaje ono mieć cechy zwiększenia, gdy brakuje podstawy do zwiększe-

nia, tzn. gdy osoba, która spełniła wszystkie kryteria do otrzymania zwiększenia (w szczególności mieści się w grupie 30% najlepszych doktorantów na danym roku studiów III stopnia), nie spełniała kryteriów do otrzymania samego stypendium doktoranckiego²¹, które powinno stanowić podstawę do przyznania zwiększenia. Wówczas zwiększenie może być przyznane, ale już jako samodzielne świadczenie²². Wprawdzie ustawodawca w art. 200a ust. 2 *in fine* uznaje, że w takiej sytuacji zwiększenie stanie się stypendium doktoranckim, jednak zarówno odmienna wysokość stypendium, inny krąg potencjalnych beneficjentów, jak też nieco inne kryteria powodują, że autor zdecydował się na wprowadzenie nowego pojęcia na określenie takiego świadczenia – będę je nazywał stypendium projakościowym.

Generalnie wprowadzenie regulacji zwiększenia do ustawy Prawo szkolnictwie wyższym należy uznać za rozwiązanie dobre, jednak wkładły się tu dwie niekonsekwencje.

- 1) Po pierwsze, świadczenie nazwano zwiększeniem, próbując jednym terminem określić *de facto* dwie różne funkcje. Można przyjąć, że wobec braku określenia w uregulowaniu art. 200 liczby (odsetka) doktorantów, którym może być przyznane stypendium doktoranckie, większość uczelni i jednostek naukowych raczej nie przyzna tego oświadczenia więcej niż 30% doktorantów. Oznacza to, że osoby, które uzyskały dość dobre wyniki, by znaleźć się w grupie 30% najlepszych, jednak nie dość dobre, by trafić do grona np. 20 czy 10% tych, którzy według regulaminu danej uczelni lub jednostki badawczej, znajdą się w sytuacji, którą reguluje art. 200a ust. 2 *in fine*. Dla osób tych zwiększenie nie będzie zwiększeniem, lecz po prostu stypendium, wprawdzie raczej niższym od doktoranckiego, ale, jak wskazują dotychczasowe proporcje SD i SND, wyższym od stypendium dla najlepszych doktorantów lub przynajmniej mu równą. Jak trafnie zauważają H. Izdebski i J. Zieliński, przepisy znowelizowanego Prawa o szkolnictwie wyższym (art. 200a i 94b) nie precyzują wysokości stypendium powstałego z przekształcenia zwiększenia projakościowego, co implikuje konieczność odwołania się do regulacji art. 201 ust. 1. Tym sposobem właściwą minimalną wysokość takiego stypendium projakościowego przekształconego ze zwiększenia można określić na podstawie § 25 rozporządzenia z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich. Minimalna wysokość

²¹ Sytuacja taka jest możliwa, ponieważ kryteria konieczne do otrzymania stypendium doktoranckiego są bardziej rozbudowane, obejmują m.in. kontrowersyjne wymogi dotyczące dydaktyki, nadto uczelnia/jednostka naukowa może określić niewielki odsetek uczestników studiów doktoranckich, którzy mogą otrzymać stypendium doktoranckie.

²² Podobnie: M. Chałupka, *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, Warszawa 2011, s. 46.

kwoty zwiększenia stypendium doktoranckiego z dotacji podmiotowej na dofinansowanie zadań projakościowych wynosi 800 zł.

- 2) Po drugie, w przepisie art. 200a ust. 1 w zw. z art. 94b ust. 1 pkt 5 art. i wart. 200a ust. 2 wskazano, że stypendium projakościowe przysługuje doktorantowi znajdującemu się w grupie 30% najlepszych doktorantów. Zwrot ten może nasuwać pytanie – jakie jest kryterium ustalania owej grupy najlepszych doktorantów? W systematyce ustawy występuje przecież w art. 199 ust. 1 pkt 3 stypendium dla najlepszych doktorantów, które podlega sprecyzowaniu pod względem kryteriów w art. 199 ust. 5. Tworzenie na tej samej uczelni/w tej samej jednostce naukowej i to w podobnym okresie listy rankingowej według kryteriów z art. 199 ust. 5 dla wyłonienia kategorii najlepszych doktorantów mógłby wówczas służyć jako podstawa do wyliczenia 30%, o których stanowi art. 200a ust. 1 i 2. Byłoby to jednak mieszanie dwóch kategorii, które racjonalny legislator zdecydował się normować w odrębnych przepisach, z zastosowaniem niejednakowych kryteriów i za pomocą odrębnych nazw. Wydaje się zatem, że zwrot „30% najlepszych doktorantów” należy potraktować jako niefortunność i nie doszukiwać się w nim analogii z regulacjami art. 199 ust. 1 pkt 3 i ust. 5. W takim razie grupa 30% najlepszych doktorantów byłaby ustalana na podstawie rezultatów oceny dorobku w toku wyłaniania beneficjentów stypendiów doktoranckich.

Podsumowania i wnioski

W wyniku podjętych i przeprowadzonych rozważań nasuwa się kilka wniosków:

- 1) System świadczeń w przypadku stypendiów przewidzianych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym dla doktorantów można podzielić na dwie grupy: stypendia socjalne, które nie stanowiły przedmiotu tej pracy i stypendia naukowe, oparte na kryteriach oceny działalności i dorobku, które stały się przedmiotem podjętych rozważań.
- 2) Stypendia naukowe obejmują 5 rodzajów świadczeń: stypendium dla najlepszych doktorantów, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia, stypendium doktoranckie, zwiększenie stypendium doktoranckiego oraz formę samodzielną zwiększenia, którą autor proponuje traktować odrębnie i nadaje jej nazwę stypendium projakościowego.
- 3) System stypendiów naukowych nie budzi, jako całość, poważnych zastrzeżeń. W ocenie autora największą zaletą obecnych uregulowań jest funkcjonowanie kilku świadczeń, które wzajemnie się uzupełniają – brak szans na uzyskanie jednego nie wyklucza (w przypadku stypendium

- projakościowego, wręcz sprzyja) uzyskania innego spośród świadczeń. Jedynym zarzutem pod adresem stypendiów naukowych traktowanych jako całość jest powtarzanie się niektórych kryteriów skutkujące brakiem ostrych granic pomiędzy poszczególnymi stypendiami.
- 4) Zastrzeżenia w przypadku poszczególnych stypendiów budzą konkretne kryteria oceny działalności i dorobku doktoranta, zwłaszcza kryteria związane z dydaktyką.
 - 5) Wnioski *de lege ferenda* zawarto w treści jako komentarze do omawianych regulacji – ich przytoczenie w tym miejscu stanowiłoby tylko powtórzenie, a wyrwane z kontekstu informacji i rozważań mogłoby nie być w pełni czytelne.

Bogusz Bomanowski

**Criteria of comprehensive verification of phd studies participant activities
and output in view of scholarship system**

A b s t r a c t

Polish system of academic education is in the important and at the same time difficult period, when it undergoing reforms. Together with another regulations of this system, scholarship and grant system is the subject of significant modifications. Author presents his point of view on role of scholarships seen in the light of legal criteria.

Key words: scholarship, phd candidate, criteria, achivments.

MICHAŁ TYBUREK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Konstrukcja umowy o świadczenie usług edukacyjnych zawieranej przez uczelnię publiczną na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym

Zagadnienia wprowadzające

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹ w swojej zasadniczej materii zajmuje się regulacją – najogólniej rzecz biorąc – funkcjonowania publicznych oraz niepublicznych szkół wyższych². Takie określenie przedmiotu regulacji jest nadmiernie ogólne, a nawet może być uznane za definiowanie *idem per idem*. Niemniej jednak, ma ono swój zasadniczy walor, gdyż wskazuje na pewną złożoność problemów występujących w obszarze tej tematyki. Należy także zauważyć, iż ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym dotyczy głównie unormowania zagadnień o charakterze publicznoprawnym. Natomiast problematyka odnosząca się do stosunku prawnego istniejącego pomiędzy studentem a uczelnią wyższą, konstruowanego na podstawie tytułowej umowy, wyczerpuje się na płaszczyźnie cywilnoprawnej.

¹ Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365 z późn. zm., przywoływana dalej jako ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym.

² Zakres podmiotowy stosowania omawianej ustawy został określony przez jej art. 1 w sposób dość ogólny, gdyż stwierdza się w nim, że ustawa ta ma zastosowanie do publicznych i niepublicznych szkół wyższych, z wyjątkiem szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez Kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, chyba że ustawa lub umowa między rządem a władzami Kościołów lub związków wyznaniowych stanowi inaczej. W dalszej części ustawodawca definiuje pojęcie uczelni publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) oraz uczelni niepublicznej (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym).

Dotychczas w literaturze prawniczej nie doszło do kompleksowego opracowania omawianej tematyki, mimo że aktualna ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym obowiązuje już przez pewien czas. Przedstawiając umowę określoną w tytule niniejszego opracowania, należy ją przeanalizować w kilku płaszczyznach. Jej ujęcie, w miarę syntetyczne i oddające przy tym istotę przedstawianego zagadnienia, wymaga skoncentrowania się na następujących kwestiach: miejscu regulacji prawnej tej umowy, podstawach prawnych do jej zawarcia, problematyce jej nazwy, stronach zawieranej umowy, treści ich wzajemnych praw oraz obowiązków, wreszcie na jej charakterze prawnym. W konsekwencji będzie możliwe wyciągnięcie ewentualnych wniosków *de lege ferenda*.

Prawo do nauki oraz regulacja prawna umowy o świadczenie usług edukacyjnych

Rozpoczynając analizę omawianego zagadnienia w kontekście samej regulacji prawnej tej umowy, należy wskazać na jej podstawy konstytucyjnoprawne. Zgodnie z art. 70 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”³. Ten przepis prawny stanowi konkretyzację prawa do nauki gwarantowanego przez art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, które należy do praw człowieka⁴. Natomiast ust. 5 tego artykułu gwarantuje autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

Co do zasady, nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, a rodzice dysponują swobodą wyboru szkół dla swoich dzieci⁵. Zaznaczyć też należy, że prawo do nauki przysługuje nie tylko obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, ale każdemu przebywającemu na jej terytorium⁶. Prawo to jednak nie oznacza, że każdy musi być przyjęty w poczet podmiotów korzystających z usług świadczonych przez uczelnię⁷. W interpretacji art. 70 ust. 1 Konstytucji RP wyróżnia się również dwie warstwy, tj. obowiązek nauki do 18. roku życia oraz tzw. czyste prawo dla osób, które ukończyły 18 lat⁸.

Z przedstawionych tu informacji można wyprowadzić ogólną normę konstytucyjną, której zasadą jest bezpłatność nauki. Wykonywanie tego zadania przez

³ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm., przywoływana dalej jako Konstytucja RP.

⁴ J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 291.

⁵ B. Gronowska, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, s. 182.

⁶ O.M. Rudak, *Prawo do nauki*, [w:] B. Banaszak i A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 489.

⁷ T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010, s. 52.

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 358.

uczelnię publiczną powinno nastąpić w ramach ogólnie powierzonych jej zadań publicznych. Wyjątkiem jest możliwość wprowadzenia odpłatności za usługi edukacyjne⁹, przy czym z przepisów Konstytucji RP nie wynika, aby odpłatność ta wynikała ze stosunku cywilnoprawnego. Nie można więc twierdzić, aby Konstytucja RP obowiązywała właśnie taką drogę kształtowania przez uczelnię „odpłatnego” świadczenia usług edukacyjnych. Niemniej jednak, wspomniana regulacja ma o tyle istotne znaczenie, że stanowi pewną dyrektywę interpretacyjną wyrażającą się w stwierdzeniu, że prawa i wolności obywatelskie powinny być interpretowane możliwie rozszerzająco, a wyjątki od nich nie powinny podlegać takiej właśnie wykładni¹⁰. Model zakazu wykładni ekstensywnej można również zastosować do obowiązków nakładanych przez państwo na jego obywateli.

Uszczegółowieniem regulacji konstytucyjnoprawnej w zakresie prawa do nauki w uczelniach wyższych jest ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym. O problematyce odpłatności za usługi edukacyjne stanowi art. 98 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, który określa jako jeden z przychodów uczelni

[...] odpłatność za świadczone usługi edukacyjne, w szczególności za kształcenie, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz za kształcenie na studiach i studiach doktoranckich prowadzonych w formach niestacjonarnych, a także za świadczone przez uczelnie artystyczne usługi artystyczne.

Natomiast bardziej szczegółową, a nawet w pewnym sensie kazuistyczną regulację prawną zawiera art. 99 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z tym artykułem, uczelnia publiczna może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane z: kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej; kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2 ustawy; powtarzaniem określonych zajęć na studiach

⁹ Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyjątkowy charakter odpłatności za niektóre usługi edukacyjne przejawiać się może w dwóch aspektach, tj. ilościowym polegającym na tym, że bezpłatne nauczanie musi pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów oraz w aspekcie przedmiotowym, co oznacza, że odpłatność za niektóre usługi edukacyjne musi znaleźć swoje zastosowanie tylko do niektórych rodzajów kształcenia w szkole wyższej, nie może więc polegać na wprowadzeniu odpłatności w ramach wszystkich typów studiów w szkole wyższej, choćby kwotowo zminimalizowanej i równo rozłożonej na wszystkie kategorie studentów. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

¹⁰ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 121. W teorii wykładni prawa konstatacja ta może być uzasadniona również dyrektywą *exceptiones non sunt extendendae*, która zakłada, że „wyjątki nie podlegają wykładni rozszerzającej”. Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004, s. 169.

stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadawala-
jących wyników w nauce; prowadzeniem studiów w języku obcym; prowadzeniem
zajęć nieobjętych planem studiów; prowadzeniem studiów podyplomowych oraz
kursów dokształcających. Dopełnieniem tej regulacji prawnej jest art. 99 ust. 1 pkt
1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, który doprecyzowuje pojęcie studenta
studiów stacjonarnych, którym ustawodawca posługuje się w poprzednim ustępie.
Określa on bowiem negatywnie, że zakres tego pojęcia nie obejmuje studentów,
którzy po ukończeniu studiów pierwszego stopnia kontynuują studia do uzyska-
nia tytułu magistra lub równorzędnego; studentów, o których mowa w art. 170a
ust. 3 i 4, studiujących drugi kierunek studiów na studiach stacjonarnych bez wno-
szenia opłat; studentów studiujących na kierunkach, o których mowa w art. 170b
ust. 1. Artykuł 99 ust. 1b ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje, iż
w przypadku podjęcia studiów równocześnie na kilku kierunkach studiów stacjo-
narnych uczelni publicznej pobiera się opłaty za drugi wskazany przez studenta
kierunek studiów, jeżeli nie ma on uprawnień do korzystania z zajęć bez wnosze-
nia opłat, o których mowa w art. 170a ust. 3 i 4 oraz za każdy kolejny kierunek
studiów. W pozostałym zakresie, unormowanie określone przez art. 99 ustawy
Prawo o szkolnictwie wyższym obejmują kwestie bardziej techniczne, które będą
omówione w dalszej części. Ponadto, ustawodawca w art. 160 ust. 3 omawianej
ustawy zastrzega, że warunki odpłatności za studia lub usługi edukacyjne, o któ-
rych mowa w art. 99 ust. 1, określa umowa w formie pisemnej, zawarta pomiędzy
uczelnia a studentem. W tym przepisie prawnym ustawodawca posłużył się po-
jęciem omawianej umowy w kontekście regulacji odpłatności za studia i usługi
edukacyjne ze strony studenta, nie precyzując innych składników samej umowy.

Przedstawiona regulacja prawna została dokonana w rozdziale omawianej
ustawy poświęconym „Mieniu oraz finansom uczelni” (rozdział IV ustawy Prawo
o szkolnictwie wyższym). Ustawodawca także nie zdecydował się na wyodręb-
nienie tej problematyki w wyższą jednostkę systematyki, niż artykuł. Poza tym,
umieścił tę regulację w rozdziale, w którym rozstrzygane są kwestie o charakterze
finansowym i publicznoprawnym. Niemniej jednak, tytuł tego rozdziału obejmuje
również pojęcie mienia, które jest terminem cywilnoprawnym. Zgodnie z art. 44
ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹¹, przez „mienie” należy rozu-
mieć „własność i inne prawa majątkowe”¹².

Na podstawie zestawienia wymienionych przepisów prawa można powie-
dzieć, że brakuje kompleksowej regulacji prawnej omawianej umowy w kontekście

¹¹ Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 z późn. zm., przywoływana dalej jako k.c.

¹² W świetle wspomnianej regulacji prawnej za pewne *superfluum* ze strony ustawodawcy na-
leży uznać treść art. 89 Prawa o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że mienie uczelni obejmuje
własność oraz inne prawa majątkowe. Wcześniejsza konstatacja wynika bowiem wprost z treści sa-
mego art. 44 k.c.

wszystkich prawnie relewantnych elementów stosunku cywilnoprawnego. W zasadzie, ustawodawca skupił się na określeniu jednej z cech tego stosunku, jakim jest jego odpłatność, a kwota wynagrodzenia pobieranego z tego tytułu przez uczelnie stanowi jej przychód. Nie uregulował wzajemnych praw i obowiązków każdej ze stron tego stosunku cywilnoprawnego w jednym przepisie prawnym, a ustalenie tego wymaga odniesienia się do treści innych przepisów prawa. Ustawodawca przez to nie określił innych elementów przedmiotowo istotnych wspomnianej umowy, a ustalenie ich treści zależne jest od rezultatów wykładni prawa. Co warto zauważyć, ustawodawca skoncentrował się na uznaniu za istotne jedynie kwestii samej odpłatności za te usługi. Wydaje się więc, iż wyeksponowanie jednego tylko z elementów tego stosunku prawnego, który stanowi uprawnienie jednej ze stron, tj. uczelni¹³, a obowiązek drugiej z nich, tj. studenta, nie może być uznane za zasługujące na aprobatę. Ustawodawca nie zdecydował się na wyeksponowanie obowiązków uczelni oraz uprawnień studenta zawierającego umowę. Takie rozstrzygnięcie może budzić zasadne wątpliwości co do równego traktowania podmiotów tego stosunku, a przecież stanowi to jego istotę.

Przyjmując, iż omawiana umowa o świadczenie usług edukacyjnych ma charakter cywilnoprawny oraz ustalając wcześniej, że brak jest *explicite* wyraźnej regulacji prawnej tej umowy, należy wskazać, iż dopuszczalność jej zawarcia pomiędzy jej stronami wynika z art. 353¹ k.c. Przepis ten bowiem statuuje w polskim porządku prawnym zasadę swobody umów, zakładającą, że strony mogą – zawierając umowę – ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie, ani zasadom współżycia społecznego. W literaturze przedmiotu można znaleźć informacje o tym, że w początkach XIX w. zasada swobody umów staje się fundamentem całokształtu przepisów o zobowiązaniach¹⁴. Przepis ten stanowi także konkretyzację normy konstytucyjnej, tj. art. 20 Konstytucji RP, która zakłada – jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej – wolność działalności gospodarczej¹⁵. W literaturze cywilistycznej – określając zakres zasady swobody umów – zwraca się uwagę na dopuszczalność kształtowania za jej pomocą treści stosunku prawnego¹⁶. Naj-

¹³ Pewnym argumentem za takim rozwiązaniem może być umieszczenie wspomnianej regulacji w rozdziale odnoszącym się do finansów uczelni. Siłą rzeczy, decyduje to o konieczności wyeksponowania owej „odpłatności”. W związku z tym, takie umiejscowienie przepisów prawa może być zasadnie obronione jedynie na podstawie argumentów publicznoprawnych, a nie cywilnoprawnych.

¹⁴ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania – zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 137.

¹⁵ M. Szydło wymienia m.in. zasadę swobody umów wśród cząstkowych swobód składających się na wolność działalności gospodarczej. Zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 10. Autor wskazuje także na tożsame podejście do tej kwestii w doktrynie niemieckiej. Zob. cytowana przez tego autora literatura.

¹⁶ M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, Komentarz do art. 1-449¹¹ k.c., Warszawa 2008, s. 915.

szerszy zakres zasada ta przejawia na płaszczyźnie prawa zobowiązań, pozwalając podmiotom prawa cywilnego na swobodę kształtowania umów obligacyjnych w zakresie ich zawarcia, treści i celu umów, czasu trwania, doboru kontrahenta itp.¹⁷ Istnieje także pewne *communis opinio doctorum*, że zasada swobody umów dotyczy wyłącznie stosunków zobowiązaniowych, które mogą być kształtowane drogą umowy. Oznacza to, że przyznana podmiotom szeroka kompetencja nie dotyczy czynności jednostronnych i nie obejmuje stosunków prawnorzeczowych, spadkowych i rodzinnych¹⁸. Z systematyki k.c. wynika, że dotyczy ona umów, a nie czynności prawnych jednostronnych¹⁹.

Z poczynionych uwag można wyprowadzić wniosek, że umowa o świadczenie usług edukacyjnych ma swoją podstawę normatywną w zasadzie swobody umów opisanej przez art. 353¹ k.c. Nie ma bowiem wyraźnego zakazu ustawowego w tym przedmiocie. Wprawdzie zawarcie takiej umowy stanowi sposób realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki, to nie ma wystarczających racji dla uznania, iż płaszczyzna stosunku student – uczelnia ma jedynie charakter publicznoprawny. Wydaje się więc, iż mimo że przedmiotem świadczenia uczelni jest realizowanie przez nią jednego z zadań powierzonych jej na mocy Konstytucji RP, to w żadnej mierze nie wyklucza to oparcia podstawy prawnej i jej działania na stosunku cywilnoprawnym. Należy bowiem zauważyć, iż omawiana umowa realizuje wprawdzie prawo do nauki, ale w tzw. zakresie nieobowiązkowym. Można zasadnie twierdzić, iż oparcie wzajemnych stosunków między uczelnią a studentem na metodzie cywilnoprawnej nie jest w żadnym sposób naruszeniem aktu prawnego rangi konstytucyjnej. Konkludując – podstawą materialnoprawną zawarcia przez uczelnię publiczną umowy ze studentem stanowi art. 353¹ k.c.

Umowa o świadczenie usług edukacyjnych – uwagi terminologiczne

Warto zauważyć, iż pojęcie umowy o świadczenie usług edukacyjnych stanowi tytuł niniejszego opracowania. Przede wszystkim należy się zastanowić nad prawidłowością użytej terminologii. Zaznaczyć wypada, iż brakuje wyraźnego wskazania ustawodawcy w tym zakresie, co determinować może posługiwanie się różnymi określeniami dla charakterystyki omawianej umowy. Należy także zauważyć,

¹⁷ A. Olejniczak, A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX, teza 1.

¹⁸ Tak m.in. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 166 i nast., a także Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania*, Warszawa 2006, s. 127.

¹⁹ M. Safjan, *Zasada swobody umów (uwagi wstępne na tle wykładni art. 353¹)*, PiP, 1993, nr 4, s. 12 i nast.

iż lapidarne ujęcie tego problemu nie jest zadaniem zbyt prostym. Uregulowania prawne zawarte w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym nie są jedynym w systemie prawnym ujęciem omawianej problematyki odnoszącej się do określenia ram prawnych dla realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki. Można się bowiem zastanowić, czy użycie ogólnego zwrotu umowy o świadczenie usług edukacyjnych nie jest zbyt ogólne. Zakresem tego pojęcia można bowiem objąć również takie umowy cywilnoprawne, na mocy których dochodzi do świadczenia usług na rzecz uczelni przez pracowników naukowych, a także umowy zawierane poza strukturą uczelni wyższych, m.in. umowy zawierane ze szkołami językowymi. W związku z tym, przedmiot każdej z wymienionych umów obejmuje swoim zakresem kwestie dotyczące owego „świadczenia usług edukacyjnych”. W takiej sytuacji nie jest prawidłowe samo stwierdzenie oraz wyróżnienie omawianej w tym opracowaniu umowy jako umowy o świadczenie usług edukacyjnych, gdyż takie określenie może wprowadzać w błąd. Niemniej jednak, wyróżnienie tej umowy może opierać się na kryterium rodzajowym, związanym ze stwierdzeniem, że umowa ta stanowi jeden z rodzajów tego typu umów. W tej sytuacji należałoby zasadnie stwierdzić, iż umowa zawierana na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym jest jednym z rodzajów umów o świadczenie usług edukacyjnych, ale nie wyczerpuje całości tej problematyki.

W mojej ocenie należałoby określić w ogóle pojęcie umowy o świadczenie usług edukacyjnych w kontekście kryterium charakteryzujących tego rodzaju umowy. Podkreślenia wymaga zatem okoliczność, że w tekście ustawy ustawodawca koncentruje się na samym pojęciu „świadczenia usług edukacyjnych”, nawiązując tym samym do kategorii przedmiotu stosunku cywilnoprawnego. Istotna jest jednak konkretyzacja przedmiotu tego świadczenia jako usług edukacyjnych. W ten sposób ustawodawca koncentruje się nie na każdym rodzaju usług, ale tylko na takich usługach, które pozostają w immanentnym związku z pojęciem samej edukacji. Uchwycenie więc istoty powstającego stosunku prawnego wymaga bliższego zdefiniowania właśnie tego pojęcia.

Synonimem pojęcia „edukacja” jest „wychowywanie, wykształcenie”²⁰. Samo to pojęcie wywodzi się z języka łacińskiego oraz pochodzi od słowa *educatio*, które oznaczało wychowanie²¹. W formie czasownikowej „edukować się” oznacza „kształcić, uczyć się”²². Zbliżonym do tego pojęciem jest określenie „nauka”. To ostatnie pojęcie ma jednak wiele znaczeń. Wskazuje się na takie z nich, jak: „ogół wiedzy ludzkiej ułożonej w system zagadnień; też: dyscyplina badawcza odnosząca się do pewnej dziedziny rzeczywistości”; „zespół poglądów stanowiących usystematyzowaną całość i wchodzących w skład określonej dyscypliny badawczej”;

²⁰ www.sjp.pwn.pl, stan na dzień 25 lutego 2012 r.

²¹ K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2000, s. 153.

²² www.sjp.pwn.pl, stan na dzień 25 lutego 2012 r.

„uczenie się lub uczenie kogoś”, „pouczenie, wskazówka”; „kazanie kościelne”²³. Na podstawie pojęcia „nauki” konstruuje się poszczególne rodzaje nauk – takie, jak m.in.: nauki empiryczne i dedukcyjne; nauki humanistyczne, polityczne, przyrodnicze, społeczne, ścisłe itd. Poza tym, w tym przedmiocie konstruowane jest pojęcie oświaty²⁴.

Z wcześniejszych rozważań można wyprowadzić kilka wniosków. Po pierwsze, pojęcie edukacji oraz nauki nie mają charakteru synonimicznego. Oba te pojęcia są jednak do siebie zbliżone, lecz nie tożsame. W zasadzie pojęcie edukacji obejmuje swoim zakresem wychowanie, natomiast nauka to zdobywanie pewnej wiedzy. Wniosek taki jest także uzasadniony na tle preambuły do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁵, w którym ustawodawca odróżnia samo pojęcie nauczania i wychowania²⁶. W dalszej kolejności należy przyznać, że sporne może być rozumienie stosunku zachodzącego pomiędzy tymi dwoma pojęciami, a więc tego, czy pojęcia te są odrębne treściowo, czy też jedno z nich zawiera się w drugim. Nie ma przeszkód, aby samo pojęcie edukacji było interpretowane w szerszym zakresie, mianowicie, aby obejmowało także samą naukę. Wprawdzie wychowywanie opiera się na kształtowaniu określonych postaw społecznych, a sama nauka może nie zawsze służyć tym celom, to wydaje się jednak, iż nauka jako taka stanowi instrument, dzięki któremu dochodzi do realizowania określonych zadań samej edukacji.

Przenosząc także problem, o którym mowa była wcześniej, z płaszczyzny ogólnej na kwestie omawianej problematyki, należy stwierdzić, iż nie jest możliwe odrębne traktowanie obydwu pojęć. Zasadniczym motywem jest to, że umowa o świadczenie usług edukacyjnych obejmowałaby jedynie wymóg uczelni polegający na wychowywaniu studentów, a nie także na ich nauce, co wydaje się interpretacją *ad absurdum*. W związku z tym na gruncie samej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w kontekście zawieranych na jej podstawie umów należy uznać, że sama edukacja obejmuje także naukę.

Zarówno pojęcie edukacji, jak też pojęcie nauki może być rozumiane z dwóch perspektyw, tzn. z perspektywy uczącego się oraz nauczającego. Można wprowadzić pewną dychotomię oraz wyróżnić dwa rodzaje umów o świadczenie usług edukacyjnych. Umowy pierwszego rodzaju regulowałyby stosunki cywilnoprawne między uczącym się a podmiotem udzielającym nauki, a drugie – stosunki pomię-

²³ www.sjp.pwn.pl, stan na dzień 25 lutego 2012 r.

²⁴ Przez oświatę należy rozumieć „proces kształcenia, upowszechnianie wiedzy i kultury w społeczeństwie, a także jako instytucje zajmujące się upowszechnieniem wykształcenia i kultury, też ludzie zajmujący się taką działalnością”. Zob. www.sjp.pwn.pl, stan na dzień 25 lutego 2012 r.

²⁵ Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572, przywoływana dalej jako ustawa o systemie oświaty.

²⁶ W ustawie o systemie oświaty ustawodawca, odwołując się do tych kwestii, postuluje dalej, aby doszło do „respektowania chrześcijańskiego systemu wartości”, a za podstawę przyjąć uniwersalne zasady etyki.

dzy podmiotem udzielającym nauki a podmiotem, który gotowy byłby ją świadczyć na rzecz innych osób. Zasadniczo umowy te różniłyby się przede wszystkim innym rodzajem podmiotów stosunków cywilnoprawnych.

W konkluzji uwag w zakresie posługiwania się właściwą terminologią należy podkreślić, iż zasadne może być wprowadzenie kategorii umów edukacyjnych. Należy także stwierdzić, iż pojęcie to w żadnej mierze nie ma charakteru normatywnego, nie stanowiąc przez to pojęcia języka prawnego. Natomiast można uznać konieczność posługiwania się tym pojęciem jedynie w języku prawniczym. W tym też znaczeniu można dojść do jednoznacznego wniosku, że omawiana umowa nie wyczerpuje całości problematyki prawnej, a stanowi tylko jeden, choć bardzo istotny element tej kategorii umów cywilnoprawnych. Niniejsze opracowanie nie może więc prowadzić do wyjaśnienia istoty umów o świadczenie usług edukacyjnych, a tylko może służyć jako wskazanie na cechy szczególne umowy zawieranej na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym przez uczelnię publiczną.

Strony umowy o świadczenie usług edukacyjnych

Omówienie konstrukcji prawnej umowy o świadczenie usług edukacyjnych wymaga ujęcia kilku problemów prawnych. Pierwszy z postawionych problemów dotyczy stron zawieranej umowy. Umowa stanowi czynność prawną dwustronną – aby doszła ona do skutku, wymagane jest złożenie zgodnych oświadczeń woli przez jej obie strony (*consensus*). W przypadku omawianej umowy, jej strony zostały wyraźnie określone przez ustawodawcę w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym.

Pierwszą stroną tej umowy jest w najszerszym tego słowa znaczeniu student, ale nie każdy z nich. Zakres pojęcia „studenta” jako strony zawieranej umowy został określony w art. 99 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, przy czym pojęcie to nie zostało określone w sposób wyraźny oraz na podstawie jednoznacznych kryteriów klasyfikacyjnych. Umowa o świadczenie usług edukacyjnych odnosi się w pierwszej kolejności do studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich, następnie do studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej, studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS określonym w art. 170a ust. 2; studentów powtarzających określone zajęcia na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowolających wyników w nauce; studentów, którzy korzystają ze studiów w języku obcym; prowadzenia zajęć nieobjętych planem studiów; prowadzenia studiów podyplomowych oraz kursów dokształcających.

W zasadzie pojęcie studenta jako strony zawieranej umowy o świadczenie usług edukacyjnych opiera się na dwóch kryteriach, przy czym linia podziału przebiega wokół statusu prawnego studenta, mianowicie tego, czy student jest studentem stacjonarnym, czy też nie. Po pierwsze, stroną umowy będzie, niezależnie od formy pobieranej nauki, każdy student studiów niestacjonarnych²⁷, w tym także studiów podyplomowych i kursów dokształcających. Po drugie, będzie to – w pewnych sytuacjach *expressis verbis* opisanych przez art. 99 ust. 1 i ust. 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym – student studiów stacjonarnych lub uczestnik studiów doktoranckich. W tej drugiej sytuacji nie każdy taki podmiot będzie stroną tego rodzaju umowy, ale ten z nich, który znajdzie się w sytuacji faktycznej opisanej przez omawiany art. 99 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Nie wchodząc w kazuistyczne rozważania w tym przedmiocie, które dla celów niniejszego opracowania nie mają większego waloru, należy się zastanowić nad generalnym sposobem czy też kierunkiem wykładni pojęcia „student” w rozumieniu art. 99 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

W orzecznictwie sądowym w tym zakresie wyrażono pogląd, że katalog usług, za które uczelnia może pobierać opłaty na podstawie art. 99 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym ma charakter zamknięty, więc nie podlega żadnym rozszerzeniom²⁸. Wprawdzie teza ta nie odnosi się wprost do omawianego problemu, ale może być na niego przeniesiona *mutatis mutandis*. Wydaje się bowiem, że wyraża ona ogólniejszą tezę odnośnie do zakazu wykładni rozszerzającej tego przepisu, o czym zresztą była mowa wcześniej. Można stąd wyprowadzić dalszy wniosek, że także samą definicję studenta jako strony zawieranej umowy nie można poddawać wykładni ekstensywnej.

Zaprezentowany kierunek w orzecznictwie sądowno-administracyjnym należy zaaprobować. Należy zwrócić uwagę na to, że pojęcie studenta, które dla potrzeb zawarcia omawianej umowy zostało zdefiniowane *explicite* w art. 99 ust. 1 i 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym ma charakter węższy, niż samo ogólne to pojęcie. Dla potrzeb tej umowy ustawodawca zastosował metodę definiowania polegającą na zawężeniu zakresu tego pojęcia wobec pojęcia podstawowego. Definicja ta również nie ma charakteru wyraźnego, lecz kontekstowy. Ponadto ustawodawca w pewnym celu uregulował pojęcie studenta jako strony umowy o świadczenie usług edukacyjnych. Jeśli bowiem zdefiniował samo pojęcie zarówno studiów stacjonarnych, jak też niestacjonarnych, a pośrednio studenta tych studiów, to także wypada potwierdzić, że dodatkowa definicja zawarta w art. 99 ust.

²⁷ Wedle definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, studia niestacjonarne to „forma studiów wyższych, inna niż studia stacjonarne wskazana przez Senat uczelni”.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 września 2011 r., I OSK 1049/11, Lex nr 965901.

1 i 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi wyjątek od ogólnej definicji tego pojęcia, a jako taki nie powinien on podlegać wykładni ekstensywnej. Nie tylko względem reguły *exceptiones non sunt extendendae* powinien determinować sposób interpretacji tego zwrotu, ale także inne kwestie z tym związane. Zawarcie tej umowy, a przede wszystkim sama odpłatność za edukację powinna być uznana jako wyjątek od konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki. Z jednej bowiem strony Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do nauki, a z prawem tym skorelowany jest stosowny obowiązek władz publicznych, który bez wątpienia spełnia również uczelnia publiczna. Poza tym zasadą jest nieodpłatność korzystania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki, a wyjątek od tego w postaci odpłatności musi wynikać z samej ustawy. W przypadku omawianej umowy stanowi ona przykład właśnie takiego wyjątku. Skoro więc Konstytucja RP gwarantuje bezpłatne prawo do nauki, to wszelkie formy odpłatności jako wyjątek od tej zasady nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Natomiast konstytucyjnie gwarantowane prawa powinny podlegać interpretacji rozszerzającej, a nie zawężającej. Wydaje się więc, iż ten argument ma przeważające znaczenie w interpretacji omawianego pojęcia.

Konkludując, można sformułować tezę, że definicja studenta jako strony omawianej umowy nie może mieć charakteru rozszerzającego oraz nie może swoim zakresem obejmować innych *definiendum* niż te, które opisane są przez art. 99 ust. 1 i 1a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Nie może więc dojść do zawarcia umowy przez uczelnię z innym podmiotem niż ten, który został określony przez wskazany wcześniej przepis prawa, a zasadniczo w razie wątpliwości należy dokonać takiej interpretacji, która implikuje wniosek, że dany podmiot nie jest zobowiązany do zawarcia umowy o świadczenie usług edukacyjnych z uczelnią publiczną, a przede wszystkim do zapłaty z tego tytułu wynagrodzenia na jej rzecz.

Drugą stroną omawianej umowy jest uczelnia, ale tutaj także należy zauważyć, że nie każda. Ustawodawca umowę tę zawęził jedynie do kategorii uczelni publicznych, które *ex definitione* obejmują „uczelnię utworzoną przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej”²⁹. Poza zakresem omawianej umowy mieszczą się umowy edukacyjne zawierane przez uczelnię niepubliczną³⁰, choć umowy te zaliczyć należy do umów edukacyjnych *sensu largo*. Ustawodawca wyraźnie określił drugą stronę umowy, jaką jest uczelnia publiczna, a definicja tego pojęcia nie ma charakteru niedookreślonego. Wydaje się

²⁹ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

³⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, uczelnia niepubliczna to uczelnia utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną.

więc, iż nie powoduje ona większych problemów wykładniczych, a jedyne wątpliwości mogą pojawiać się w oznaczeniu podmiotu reprezentującego państwo³¹.

Znacznie ciekawsze problemy prawne wynikają natomiast z próby zakwalifikowania uczelni publicznej w kategoriach przedsiębiorcy. Pojęciem tym ustawodawca posługuje się wielokrotnie w różnych aktach prawnym, zarówno o charakterze publicznoprawnym, jak też prywatnoprawnym³². Niemniej jednak należy zauważyć, iż brakuje w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym odrębnej definicji przedsiębiorcy, a więc w sensie cywilnoprawnym należy się posłużyć definicją zawartą w k.c. W takim wypadku, zgodnie z art. 43¹ k.c. przez przedsiębiorcę należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c. prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Definicja ta nie wyklucza jednak istnienia odrębnych definicji, wynikających z przepisów szczególnych³³. Przypisanie danemu podmiotowi prawa przymiotu przedsiębiorcy wymaga spełnienia przez niego przesłanek natury podmiotowej, a także określonych cech prowadzonej przez niego działalności, tj. prowadzenia działalności gospodarczej czy też zawodowej, ale we własnym imieniu. W skrócie więc, wymagane jest spełnienie zarówno przesłanek natury podmiotowej, jak też funkcjonalnej³⁴. Oprócz tego zakłada się, że przedsiębiorca musi spełnić jeszcze inne warunki, które immanentnie wiążą się z jego statusem i stanowią elementy działalności gospodarczej. Należą do nich: zarobkowe prowadzenie działalności, jej zorganizowanie, ciągłość i zawodowy (profesjonalny) charakter. Powszechnie się przyjmuje, że cechy te muszą wystąpić łącznie, brak którejkolwiek z nich nie kwalifikuje podmiotu do kategorii przedsiębiorców³⁵.

³¹ Można powiedzieć, iż także w tym zakresie ustawodawca abstrahuje od typowo cywilistycznej terminologii, używając zwrotu „Państwo”, a nie „Skarb Państwa”. Mówiąc o stosunkach cywilnoprawnych, trzeba zaznaczyć że Państwo występuje w tych stosunkach jako Skarb Państwa. Mając na uwadze uniwersalny charakter definicji uczelni publicznej, który nie został zawężony jedynie do kwestii cywilnoprawnych, ma na uwadze także względy publicznoprawne i nie należy tego traktować jako błędu ustawodawcy.

³² Najszerszą definicję przedsiębiorcy zawiera art. 2 pkt 1 ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Zob. A. Kidyba, *Prawo handlowe*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 24. Wśród innych definicji przedsiębiorcy w systemie polskiego prawa można wskazać przykładowo też na definicję zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.

³³ M. Pazdan, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, t. I, Warszawa 2007, s. 1001.

³⁴ K. Piasecki, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Księga pierwsza. Część ogólna, 2003, s. 239.

³⁵ W.J. Katner, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, 2009, Lex teza 10. Autor ten twierdzi również, że brak wyszczególnienia wymienionych cech w art. 43¹ można tylko ocenić jako oczywiste ich wymaganie od podmiotu chcącego być przedsiębiorcą, zwłaszcza uznanie prowadzenia działalności gospodarczej bez konieczności powtarzania jej cech w kodeksie, skoro będzie się korzystać z określenia zawartego w odrębnej ustawie (wcześniej z p.d.g., dzisiaj u.s.d.g.). Dla uzasadnienia swojego poglądu wskazuje, że cechy wymienione *expressis verbis* w art. 43¹ z całą pewnością nie mogą wystarczyć dla określenia statusu podmiotu jako przedsiębiorcy. Po

Oceniając więc status uczelni publicznej w zakresie uznania jej za przedsiębiorcę, należy stwierdzić, iż spełnia ona kryterium podmiotowe. Rozstrzygnąć więc wypada, czy spełnione są pozostałe przesłanki, a w szczególności – czy uczelnia publiczna w zakresie zawierania omawianej umowy o świadczenie usług edukacyjnych prowadzi działalność gospodarczą. Bez zastrzeżeń można przyjąć, że uczelnia będzie to czyniła we własnym imieniu.

Przystępując do rozstrzygnięcia tej kwestii, warto przypomnieć, że zgodnie z art. 106 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym:

[...] prowadzenie przez uczelnię działalności dydaktycznej, naukowej, badawczej, doświadczalnej, artystycznej, sportowej, diagnostycznej, rehabilitacyjnej lub leczniczej nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Natomiast wedle ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁶:

[...] działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 tej ustawy).

Aktualne brzmienie przepisu prawnego definiującego działalność gospodarczą nie zawęży jej rozumienia tylko dla potrzeb tej ustawy³⁷. Ustawodawca usiłował tej definicji nadać walor uniwersalny³⁸. Wskazuje się także, że pojęcie działalności gospodarczej zawarte w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest stosowane w odniesieniu do innych aktów prawnych – jeśli dany rodzaj działal-

drugie, w ramach jednego systemu prawnego nie może w sposób zasadniczy odbiegać rozumienie przedsiębiorcy według jednej ustawy, jaką jest u.s.d.g. (surowsze) i według drugiej ustawy, jaką jest k.c. (łagodniejsze). W ten sposób w rozumieniu k.c. znacznie większy krąg podmiotów musiałby być uznany za przedsiębiorcę, co byłoby bardzo niedogodne w obrocie gospodarczym i stanowiłoby przyczynę konfliktów. Po trzecie, należy uznać, że cechy te dotyczą działalności gospodarczej, a art. 43¹ zrezygnował z ich opisanie, odwołując się jakby do tych przepisów w systemie prawa, które to czynią, czyli do u.s.d.g. Wreszcie, po czwarte, do czasu wprowadzenia pojęcia przedsiębiorcy do k.c. nikt nawet nie podawał w wątpliwość stosowania określenia i cech przedsiębiorcy (podmiotu gospodarczego), według obowiązującego ustawodawstwa (prawa publicznego) do stosunków prywatnoprawnych, w ramach jednego systemu prawa.

³⁶ Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 z późn. zm., przywoływana dalej jako ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

³⁷ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r. nr 101, poz. 1178 z późn. zm., przywoływana dalej jako ustawa Prawo działalności gospodarczej. Według tego przepisu, działalnością gospodarczą **w rozumieniu ustawy** [podkr. – M.T.] „[...] jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”.

³⁸ A. Powałowski, [w:] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, 2007, LEX teza 1.

ności nie jest wyraźnie wyłączony spod jej regulacji³⁹. W orzecznictwie sądowym zaprezentowano stanowisko, że w przepisie art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zamieszczona jest definicja legalna tej działalności, co oznacza, iż powinna ona być traktowana jako powszechnie obowiązujące rozumienie tego pojęcia w polskim systemie prawnym, wiążące zarówno dla ustawodawcy, jak i organów wykonawczych oraz sądowniczych⁴⁰.

Znaczenie dla prawa cywilnego definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej jest dyskusyjne. Z jednej strony, w doktrynie prawa wyrażono stanowisko, że wyjaśnienie tego pojęcia powinno nastąpić w drodze wykładni doktrynalnej i sądowej⁴¹. Stanowisko to zanegował W. Katner, którego pogląd zakłada łączenie określenia z ustawy o charakterze publicznoprawnym z przepisami prawa cywilnego⁴². Dodatkowo (zgodnie z wiedzą zawartą w literaturze przedmiotu), za tym drugim poglądem przemawia wzgląd na uniwersalny charakter definicji zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej⁴³. Za drugim z prezentowanych stanowisk opowiedział się również J.P. Naworski⁴⁴, podziеляjąc wymienione argumenty. W istocie więc rozstrzygnięcie tej kwestii ma zasadnicze znaczenie dla postawionego problemu prawnego, który można ograniczyć do pytania, czy wyłączenie działalności uczelni publicznych spod zakresu pojęcia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przesądza o nieprowadzeniu takiej działalności także na gruncie prawa cywilnego, a w konsekwencji o uznaniu bądź nie uczelni publicznej za przedsiębiorcę?

Pojęcie działalności gospodarczej, aczkolwiek zawarte w ustawie regulującej problematykę z zakresu publicznego prawa gospodarczego, ma charakter uniwersalny. W takiej sytuacji nasuwa się teza, że wyłączenie z zakresu działalności gospodarczej uczelni publicznej ma także taki charakter, a jego znaczenie wykracza poza prawo publiczne. Wniosek ten jest także wyrazem postulatu niesprzeczności systemu prawnego, gdyż w miarę możliwości definicje, jakimi posługuje się ustawodawca, powinny być jednolicie rozumiane na płaszczyźnie całego systemu

³⁹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 192 i nast.

⁴⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z 2 lutego 2009 r., V KK 330/08, Lex nr 498031, Prokuratura i Prawo – wkł. 2009/6/17. Teza ta została zaprezentowana na gruncie prawa karnego, co może wskazywać także na ową uniwersalność omawianej definicji.

⁴¹ J. Szwaja, [w:] S. Sołtyński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych*, t. 5, s. 240. Stanowisko to zakłada, że określenie zawarte w art. 43¹ k.c. odbiega od pojęcia zawartego w aktach prawa publicznego.

⁴² W.J. Katner, *Podstawowe zagadnienia prawne nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, PPH 2004, nr 12, s. 7.

⁴³ T. Szanciło, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, PPH 2005, nr 3, s. 5-6.

⁴⁴ J.P. Naworski, *Przedsiębiorca w polskim prawie cywilnym (materialnym i procesowym)* „de lege lata i de lege ferenda”, Toruń 2011, s. 143.

prawa⁴⁵, aczkolwiek czasami, z uwagi na specyfikę określonych gałęzi czy też bardziej działań prawa, jest to znacznie utrudnione⁴⁶. Biorąc pod uwagę same cele wyłączenia z zakresu działalności gospodarczej określonych przez art. 106 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym rodzajów działalności uczelni publicznych, można powiedzieć, że nie mają one charakteru cywilnoprawnego, ale publicznoprawny. Poza tym, w kontekście omawianej umowy, o świadczenie usług edukacyjnych wyłączenie to nie ma dostatecznego uzasadnienia z jednego podstawowego powodu. Wyłączenie dokonane przez ustawodawcę, które wedle opisanej w dogmatyce prawa cywilnego interpretacji powoduje, że uczelnia publiczna nie jest przedsiębiorcą eliminuje możliwość przyjęcia stosunków konsumenckich zachodzących pomiędzy tą uczelnią a studentem. Skoro bowiem szczególna ochrona konsumenta występuje w stosunkach między nim a przedsiębiorcą, to należy wskazać, iż wyłączenie z art. 106 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym powoduje skutki negatywne dla samego studenta poprzez pozbawienie go, a na pewno znaczne ograniczenie tej ochrony. Nie wchodząc więc w szczegółową treść przepisów prawnych chroniących konsumenta, należy stwierdzić, iż do omawianej umowy, a przede wszystkim do tworzonych na jej podstawie ewentualnych wzorców umownych, nie można m.in. stosować szczególnej reguły interpretacyjnej wyrażającej się w stwierdzeniu, że wszelkie wątpliwości tłumaczyć należy na korzyść konsumenta. Niemniej jednak wyłączenie to powoduje, iż w istocie pełne zastosowanie będzie miała zasada równości stron umowy, gdyż przepisy prawa konsumenckiego w swoim aspekcie ochronnym częstokroć tę zasadę ograniczają. Biorąc pod uwagę ogólne zasady prawa cywilnego, można taką regulację uznać za pozytywną, gdyż gwarantuje ona realizację zasady równości stron umowy.

Z drugiej strony, wspomniane rozwiązanie legislacyjne należy poddać pod wątpliwość z punktu widzenia treści art. 76 Konstytucji RP. Przepis ten konstytuuje obowiązek państwa polegający na ochronie konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpie-

⁴⁵ W tej płaszczyźnie postulat ten nie jest spełniony, o czym świadczy chociażby mnogość definicji przedsiębiorcy.

⁴⁶ Zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2006 r., sygn. akt I Ck 247/05, Lex nr 346091. W wyroku tym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że definicje zawarte w Prawie budowlanym są przyjęte dla potrzeb wynikających z prawa administracyjnego i nie można ich przenosić wprost do art. 568 § 1 k.c., którego cel jest zupełnie inny i który używa pojęcia „budynek” w innym znaczeniu. W związku z tą tezą, Sąd Najwyższy zauważył, że określone definicje mogą mieć inne znaczenie w poszczególnych gałęziach prawa, a nawet samych działach prawa, jeśli przemawia za tym specyfika tych gałęzi czy też działów. W tym orzeczeniu Sąd Najwyższy przyjął odmienne rozumienie pojęcia „budynek”, wskazując, że: „Taka definicja budynku nie odpowiada zakresowi zastosowania ani celowi art. 568 § 1 k.c., który z jednej strony ma niewątpliwie ograniczać czasowo rękojmię, jako instytucję niesprzyjającą pewności obrotu oraz kształtującą odpowiedzialność według bardzo surowych reguł, a z drugiej strony przewidziane w nim terminy mają uwzględniać także interesy uprawnionego i dawać możliwość ujawnienia się w czasie ich trwania wad rzeczy”.

czeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa. W takim więc przypadku, wyłączenie określonej kategorii podmiotów z zakresu pojęcia konsumenta, które przy tym nie ma racjonalnego uzasadnienia, może być uznane za naruszenie tej normy prawnej. Wydaje się bowiem, iż interpretacja art. 76 Konstytucji RP nie oznacza tylko zgodności regulacji prawnej jedynie w stosunku do takich podmiotów, które uczestniczą w tzw. obrocie konsumenckim, ale także można zasadnie stwierdzić, iż nieuznanie pewnej grupy stosunków prawnych, a w konsekwencji pozostawienie ich poza regulacją ochronną może być w konkretnych okolicznościach poczytane także za naruszenie gwarancji konstytucyjnej. W unormowaniu zawartym w art. 106 ustawy Prawo szkolnictwie wyższym trudno jest doszukać się wystarczających racji dla takiego wyłączenia w zakresie przekładającym się na sferę prawa konsumenckiego.

Wymienione tu argumenty nakazują przecież przyjęcie takiej interpretacji przepisów prawa rangi ustawowej oraz niższej, która nie tylko jest zgodna z Konstytucją RP, ale także prawem europejskim. Przede wszystkim interpretacja nie może abstrahować od konstytucyjnie gwarantowanych praw, a dokonane przez ustawodawcę wyłączenie nie jest do końca z nimi zgodne, gdyż pozbawia określonej kategorii podmiotów ochrony konsumenckiej na płaszczyźnie prawa prywatnego. Nie można również takiego wyłączenia uzasadnić ważnymi względami, a bynajmniej takie wyłączenie sprzeczne jest z ogólną ideą wprowadzenia omawianej umowy w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Biorąc więc pod uwagę taką argumentację, można zasadnie bronić tezy, że wyłączenie tego typu nie ma odniesienia do płaszczyzny prawa konsumenckiego. Jednakże wykładnia tego typu sprzeczna jest z regułą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, która przecież stanowi ważną dyrektywę wykładni językowej.

Omawiając więc ten problem prawny, należy zwrócić uwagę na kwestie dotyczące innych środków ochrony konsumentów, a dokładnie tego, czy studenci zawierający omawianą umowę edukacyjną mogą podlegać w ogóle ochronie na podstawie innych regulacji prawnych, a przede wszystkim – czy ochrona ta jest wystarczająca. Należy też zwrócić uwagę na regulacje zawarte w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁷. Ustawa ta ma za swój przedmiot kwestie publicznego prawa gospodarczego oraz posługuje się w zasadzie instrumentami charakterystycznymi dla prawa publicznego, a nie prywatnego. Zawiera ona „własną” definicję przedsiębiorcy zawartą w art. 4 pkt. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z tym przepisem,

[...] przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także osoba fizyczna,

⁴⁷ Dz.U. z 2007 r. nr 50, poz. 331, przywoływana dalej jako ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej; osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, osobę fizyczną, która posiada kontrolę w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13, związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt. 2 – na potrzeby przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W literaturze przedmiotu zasadnie wskazuje się, że regulacja ta, odrębnie od art. 43¹ k.c., definiuje przedsiębiorcę dla własnych celów⁴⁸.

Na podstawie przedstawionej definicji można twierdzić, iż w rozumieniu tej ustawy uczelnia jest przedsiębiorcą jako kategoria „osoby prawnej, organizującej lub świadczącej usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej”. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8 maja 2007 r. stwierdzono, że uczelnia, świadcząc usługi edukacyjne dla studentów, prowadzi działalność w sferze użyteczności publicznej⁴⁹. Z tego powodu ma ona status przedsiębiorcy. W tym samym kierunku – aczkolwiek w odniesieniu do podmiotu prowadzącego niepubliczną szkołę w zakresie nauczania policealnego – wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 9 marca 2006 r.⁵⁰ Otwiera więc to drogę do stosowania przepisów tej ustawy także do omawianych umów. Ochrona przewidziana przez tę ustawę odnosi się jedynie do płaszczyzny prawa publicznego. W przypadku sporu pomiędzy studentem zawierającym tę umowę a uczelnią powstający spór będzie miał charakter sprawy cywilnej i będzie rozpoznawany przez sąd cywilny⁵¹. Niemniej jednak, mimo wskazanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, sąd cywilny będzie dokonywał oceny na podstawie regulacji prawnej odnoszącej się do

⁴⁸ A. Brzezińska-Rawa, *Wprowadzenie do prawa antymonopolowego*, Toruń 2009, s. 45.

⁴⁹ VI Aca 14/07, Lex nr 1120220.

⁵⁰ I CSK 135/05, OSNC 2006/12/205, Biul. SN 2006/6/7, M. Prawn. 2007/14/798, Lex nr 182890. W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów posługuje się definicją węższą oraz szerszą przedsiębiorcy. W tym drugim przypadku znaczenie ma interpretacja zwrotu „usług o charakterze użyteczności publicznej”. W kontekście szerszej definicji przedsiębiorcy należy uznać, że także uczelnia może być uznana za przedsiębiorcę.

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 351/10, Lex nr 750792. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że źródłem ewentualnych roszczeń pomiędzy studentem a uczelnią wyższą jest umowa cywilna dotycząca warunków odpłatności za studia, więc ewentualne spory dotyczące jej stosowania mogą być rozstrzygane wyłącznie na drodze postępowania cywilnego, a nie administracyjnego.

płaszczyzny prawa cywilnego. W konsekwencji, mimo zakwalifikowania uczelni do kategorii przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie będzie to wpływało na polepszenie sytuacji studenta zawierającego umowę na gruncie prawa cywilnego. Na podstawie Kodeksu cywilnego obowiązują bowiem węższa definicja słowa „przedsiębiorca”, niż zawarta w ustawie o ochronie konkurencji oraz konsumentów. W związku z takim unormowaniem nasuwa się również pytanie o zasadność odrębnego traktowania studenta zawierającego umowę na gruncie prawa publicznego i prywatnego. W zasadzie bowiem podlega on z jednej strony ochronie konsumenckiej, a z drugiej strony jest jej pozbawiony, natomiast często ochrona na płaszczyźnie cywilnoprawnej jest dla niego znacznie bardziej przydatna, gdyż występuje wówczas, gdy dochodzi już do sporu sądowego. Poza tym, wydaje się zasadne przekazanie w „ręce” studenta środków ochrony jego interesów, a nie pozostawianie ich jedynie w gestii państwa.

Podsumowując wcześniejsze rozważania, można stwierdzić, iż ustawodawca *de lege lata* wyłączył z zakresu pojęcia przedsiębiorcy na gruncie Kodeksu cywilnego uczelnie jako podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej. Nie można takiego zabiegu uznać za zasadny w kontekście samego prawa konsumenckiego. Należy postulować, aby *de lege ferenda* doszło do uszczegółowienia regulacji prawnej w tym przedmiocie w kontekście objęcia studentów zawierających omawiane umowy ochroną konsumencką w zakresie prawa prywatnego.

Na podstawie tego, co zostało tu powiedziane na temat stron zawieranej umowy o świadczenie usług edukacyjnych, można wysnuć wniosek, iż ustawodawca zawęził zakres swobody umów w tym przedmiocie. Omawiana umowa może być zawarta tylko pomiędzy studentami opisanymi przez ustawę, a także tylko przez uczelnię publiczną. Z punktu widzenia podmiotowego stanowi ona jeden z rodzajów umów edukacyjnych, właśnie ze względu na owo zawężenie zakresu podmiotowego – nie może więc być zawarta przez każdy podmiot prawa, ale tylko przez wyraźnie określony przez ustawę. Z jednej strony jest to student znajdujący się w określonej sytuacji faktycznej, a z drugiej uczelnia publiczna.

Prawa i obowiązki stron zawieranej umowy

Najistotniejsze kwestie dotyczące zawieranej umowy edukacyjnej są związane z wzajemnymi prawami oraz obowiązkami stron tej umowy. Podstawowe znaczenie w zakresie wyznaczenia zakresu tych świadczeń może mieć treść regulaminu studiów uchwalanego przez uczelnię publiczną⁵². W zakresie charakteru prawnego regulaminów studiów przyjmuje się w nauce, że akt ten nie jest aktem stanowien-

⁵² Na gruncie prawa administracyjnego wyrażono w orzecznictwie sądowym pogląd, że postanowienia regulaminu studiów są przepisami wiążącymi studenta oraz organ przy wydawaniu przez

nia prawa, ale aktem niepublicznym o charakterze regulaminowym, albo jako akt stosowania prawa (generalny czy też abstrakcyjny, niezawierający jednak nowości normatywnej⁵³). Artykuł 160 ustawy Prawo szkolnictwie wyższym określa zarówno organizację i tok studiów, ale też związane z nimi prawa i obowiązki studenta. W przypadku umowy o świadczenie usług edukacyjnych regulamin taki konkretyzuje zakres świadczeń stron. Oprócz tego, treść wzajemnych praw i obowiązków powinna być także oznaczona przez inne akty prawa uchwalane w przewidzianym trybie przez organy uczelni, które odnoszą się do płaszczyzny cywilnoprawnej.

Zawierając taką umowę, student zobligowany jest do spełnienia świadczenia pieniężnego w postaci zapłaty wynagrodzenia za świadczone usługi edukacyjne. Kwestia sposobu zapłaty, a także ustalenia, czy jest to zapłata jednorazowa, czy też okresowa, stanowi przejaw zgodnej woli stron umowy, a z samej istoty zawieranej umowy nie można wyinterpretować określonych wymogów. Student więc zobligowany jest do zapłaty wynagrodzenia za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne w okresie świadczenia tych usług. Wydaje się, iż wspomniany obowiązek studenta nie budzi większych wątpliwości, jednak powinien zostać uzupełniony obowiązkami wynikającymi z regulaminu studiów oraz innych aktów obowiązujących w danej uczelni publicznej konkretyzujących zawierany stosunek prawny.

Znacznie większe problemy może powodować ustalenie zakresu świadczenia ze strony uczelni. Wiadomo już, że przedmiotem tego świadczenia są usługi edukacyjne, lecz pojęcie to ma charakter stosunkowo szeroki. Nie ma ono także swojego ustawowego określenia, gdyż przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie precyzują tego zwrotu.

Przystępując więc do wykładni tego sformułowania, należy stwierdzić, iż ustawodawca konkretyzuje przedmiot świadczenia, jakim jest edukacja. W związku z tym, przy wyznaczeniu zakresu świadczenia uczelni należy stwierdzić, iż ustawodawca posłużył się zwrotem szerszym, niż pojęcie samej nauki. Oznacza to więc, iż obowiązek uczelni pozostaje szerszy, niż tylko zagwarantowanie prawa do nauki, a obejmuje także kompleks obowiązków związanych z samym „wychowaniem” studentów. Świadczenie uczelni publicznej w ramach zawieranego stosunku prawnego wiąże się z zagwarantowaniem studentom prawa do nauki. Generalnie więc treść umowy o świadczenie usług edukacyjnych będzie się opierała na zagwarantowaniu takich świadczeń, które – stosownie do kierunku studiów – pozwalają na uzyskanie wiedzy w tym zakresie. Niemniej jednak, zakres tego świadczenia określony jest w planie studiów, uchwalanym przez organy uczelni. Zakres tego świadczenia powinien odpowiadać wymogom przewidzianym w aktach prawa

niego w indywidualnych sprawach decyzji administracyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 21 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 106/11, Lex nr 920619).

⁵³ A. Bień-Kacała, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 2009 roku*, K 27/07, „Przegląd Sejmowy” 2009 nr 6, s. 192.

powszechnie obowiązującego dla ukończenia określonego kierunku studiów oraz zdobycia określonego stopnia. Uczelnia publiczna jest zobligowana do zagwarantowania studentowi takich świadczeń, jakie pozwalają na uzyskanie wykształcenia na określonym poziomie. W istocie więc, zakres świadczenia uczelni nie będzie polegał jedynie na zagwarantowaniu takich usług, które wedle jej oceny czy też wedle oceny studenta pozwalają mu zdobyć wiedzę w określonej dziedzinie. Zakres tego konsensu stron może być odniesiony do takich przedmiotów, które mogą, ale nie muszą gwarantować zdobycia stopnia określonego przez studenta. Generalnie więc w zakresie przedmiotów obligatoryjnych, których ukończenie jest wymagane dla zdobycia oznaczonego stopnia, strony nie mogą się odmiennie umówić. W tym przedmiocie zakres swobody umów podlega więc pewnemu ograniczeniu. Jest on znacznie szerszy w zakresie tych przedmiotów, których ukończenie nie jest konieczne dla uzyskania określonego stopnia, ale poszerza niejako zdobyte wykształcenie w danej dziedzinie.

W dalszej kolejności należy wskazać na czas trwania umowy, co zresztą pozostaje w immanentnym związku z zakresem świadczenia uczelni. Również tutaj czas trwania umowy będzie dostosowany do wymogów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Skoro bowiem m.in. studia prawnicze mają charakter jednolitych studiów magisterskich pięcioletnich, to zakres świadczeń uczelni publicznej będzie obowiązywał przez ten czas. Nie można bowiem dokonać „rozcłonkowania” ich na poszczególne lata, gdyż byłoby to niezgodne z naturą stosunku prawnego, który jest zawierany.

Zagwarantowanie przez uczelnię publiczną świadczeń usług edukacyjnych ma charakter dość szeroki. Nie chodzi o zagwarantowanie jedynie świadczeń *sensu stricto* w postaci wykładów czy też ćwiczeń. Wydaje się, że konieczne jest szersze interpretowanie zakresu świadczeń uczelni w postaci m.in. wyznaczonych terminów konsultacji przez prowadzących zajęcia. Należy zwrócić uwagę na to, iż zakres świadczeń uczelni publicznej wyznaczony jest nie tylko przez treść samej umowy, ustawy, ale również przez zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje (art. 56 k.c.). Na podstawie tej regulacji prawnej można przyjąć, iż ustalonym zwyczajem uniwersyteckim byłyby konsultacje na dyżurach organizowane przez prowadzących zajęcia objęte ogólnym pojęciem świadczenia usług edukacyjnych. W istocie zakres pojęcia usług edukacyjnych, do których zobligowana jest uczelnia, nie jest tylko *stricte* wyznaczony przez same przepisy prawa, czy też konsensus stron wyrażony w umowie.

Kończąc rozważania na temat wzajemnych praw i obowiązków stron umowy o świadczenie usług edukacyjnych, można postulować ich określenie w drodze ustawy. Wydaje się jednak, iż kwestia ta powinna odnosić się do generalnej regulacji prawnej tego typu umów, poprzez włączenie w zakres tej regulacji także uczelni niepublicznych. Trudno znaleźć przekonujące i istotne argumenty, pozwalające na

dychotomię w zakresie definicji umowy o świadczenie usług edukacyjnych w stosunku do uczelni publicznych oraz niepublicznych. Podstawowa różnica odnosi się do tego, że uczelnia publiczna w większym zakresie zapewnia usługi edukacyjne na płaszczyźnie publicznoprawnej, a płaszczyzna prywatnoprawna stanowi pewien wyłom od tej zasady. W pozostałym zakresie można stworzyć pewną definicję samej umowy edukacyjnej zawieranej zarówno przez uczelnię publiczną, jak też niepubliczną.

Forma zawieranej umowy

Umowa o świadczenie usług edukacyjnych musi być zawarta w formie pisemnej (art. 160 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym). W związku z brakiem określenia skutków prawnych niezachowania wspomnianej formy w ustawie, znajdzie zastosowanie art. 73 § 1 k.c. determinujący skutki *ad probationem*⁵⁴. Zachowanie wskazanej formy będzie miało miejsce wtedy, gdy strony złożą własnoręczne podpisy na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Do zawarcia umowy wystarczy wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany (art. 78 § 1 k.c.)⁵⁵. Treść oświadczenia woli należy wyrazić w języku pisanim, a więc przy użyciu stosownych znaków graficznych (liter)⁵⁶.

W przypadku niezachowania tej formy, ustawodawca nie niweczy samej czynności prawnej⁵⁷. Twierdzi się w nauce, że skoro niedopuszczalny jest dowód z zeznań na fakt dokonania czynności, to tym samym zakaz ten dotyczy dowodzenia treści i oceny czynności prawnej⁵⁸. Niezachowanie tej formy nie pociąga za sobą nieważności czynności prawnej, lecz ogranicza możliwość – w razie sporu – skorzystania z niektórych środków dowodowych⁵⁹.

⁵⁴ Zastrzeżenie formy pisemnej bez rygору nieważności ma ten skutek, że w razie niezachowania zastrzeżonej formy nie jest w sporze dopuszczalny dowód ze świadków ani dowód z przesłuchania stron na fakt dokonania czynności. Przepisu tego nie stosuje się, gdy zachowanie formy pisemnej jest zastrzeżone jedynie dla wywołania określonych skutków czynności prawnej (art. 74 § 1 k.c.). Zob. także art. 246 ustawy z 17 listopada 1964 r. k.p.c. (Dz.U. z 1964 r. nr 43, poz. 296 ze zm.).

⁵⁵ Zob. także art. 78 § 2 k.c.

⁵⁶ Z. Radwański, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 229.

⁵⁷ J. Strzebinczyk, E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 206.

⁵⁸ S. Rudnicki, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 383.

⁵⁹ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 298.

Opisane rozwiązanie normatywne może być uznane za wyjątek od zasady polegającej na swobodzie w sposobie składania oświadczeń woli⁶⁰. Czynność prawna może zostać dokonana w zasadzie w dowolnej formie prawnej (art. 60 k.c.), co oznacza, że podmioty dokonujące takiej czynności decydują czy chcą skorzystać z formy ustnej, czy wybrać którąś z form pisemnych⁶¹.

Charakter prawny umowy o świadczenie usług edukacyjnych

W świetle wcześniejszych uwag można zastanowić się także nad charakterem prawnym omawianej umowy o świadczenie usług edukacyjnych. Należy przyjąć, że umowa ta stanowi jeden z przykładów umowy starannego działania, co na gruncie Kodeksu cywilnego otwiera drogę do stosowania przepisów o zleceniu w sprawach nieunormowanych (art. 750 k.c.). Student zawierający taką umowę zmierza swoim zachowaniem do uzyskania określonego skutku w postaci m.in. otrzymania oznaczonego stopnia. Świadczenie usług edukacyjnych przez uczelnię publiczną stanowi dla niego sposób nie tylko do zdobycia wiedzy w oznaczonej dziedzinie, ale także uzyskania pewnego celu. Niemniej jednak, sama uczelnia publiczna nie może zobowiązać się, że w ramach umowy umożliwi studentowi uzyskanie określonego stopnia, gdyż sprzeczne byłoby to z naturą (właściwością) zobowiązania. Generalnie więc uczelnia publiczna zobligowana byłaby do świadczenia usług w takim zakresie, w jaki umożliwia studentowi osiągnięcie celu, dla jakiego zawarł on tę umowę, a zakresu jej obowiązku nie można rozszerzać. Musi ona zapewnić mu takie usługi edukacyjne i na takim poziomie, aby po ich ukończeniu uzyskał on stosownej treści wykształcenie. Nawiązywany przez strony stosunek prawny ma charakter zbliżony do umowy starannego działania uczelni, a nie umowy rezultatu.

Uwagi końcowe

Podsumowując poczynione wcześniej uwagi, można dojść do kilku wniosków. Po pierwsze, umowa ta nie jest wyraźnie uregulowana w ustawie, a kompetencja stron do jej zawarcia wynika z zasady swobody umów. Po drugie, ustawodawca nie określił też *essentialia negotii* tej umowy, co może implikować problemy wykładnicze, a w konsekwencji problemy natury praktycznej. Niemniej jednak można wskazać,

⁶⁰ Z. Gawlik, [w:] S. Wójcik (red.), *Podstawy prawa cywilnego. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 125.

⁶¹ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 190.

iż umowa ta w przypadku uczelni publicznych stanowi pewien wyjątek od zasady, iż między studentem a tą uczelnią nawiązuje się stosunek publicznoprawny. Wydaje się więc, iż należy przyjmować wykładnię na rzecz istnienia stosunku publicznoprawnego, a nie cywilnoprawnego, gdyż ten drugi zakłada odpłatność. Po trzecie, zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia wielu zagadnień prawnych ma definicja samego pojęcia „edukacja”, która wyznacza głównie zakres świadczeń uczelni publicznej. Po czwarte, zawarcie takiej umowy ograniczone jest w pewnym stopniu. Odnosi się to zarówno do stron umowy, jak też do treści ich praw i obowiązków, a dokładnie – zakresu świadczenia uczelni publicznej. Po piąte, nie do końca przemyślane jest wyłączenie uczelni publicznej z kategorii przedsiębiorców w sensie cywilnoprawnym, dokonane pośrednio przez art. 106 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, gdyż ogranicza znacznie prawa studenta jako konsumenta przy zawieraniu tej umowy, oczywiście w zakresie prawa prywatnego.

De lege ferenda można postulować umieszczenie regulacji prawnej dotyczącej umów edukacyjnych w prawie polskim, z tym że kategoria ta ma charakter dość szeroki. Omawiana umowa stanowi jeden z przejawów takiej właśnie kategorii umów. Wydaje się więc, iż dzisiejsze potrzeby społeczno-gospodarcze wyrażające się w zwiększeniu częstotliwości zawierania tego typu umów wymagają takich rozstrzygnięć normatywnych. Pozwoli to na ukształtowanie w miarę jasnej sytuacji prawnej obu stron zawieranej umowy.

Michał Tyburek

The construction contract for the provision of educational services by the university concluded the public under the Act on Higher Education

Abstract

Article introduces the issues relating to contracts entered into by public universities, and whose object is the provision of education services. The article discusses the basic elements of the structure of the contract, beginning with the presentation of the right to education and its constitutional basis. The author presents a further problem with the naming of the agreement. The article then provides an overview of the parties to that agreement, including consideration of the public school recognition as an entrepreneur. Moreover, discussed the rights and obligations of the parties to the agreement, the form for its conclusion and its legal nature. In presenting the various elements of the agreement by capturing focused on the principle of freedom of contract restrictions

and the reasons for such a legislative solution. In conclusion, the findings, the author concluded the assessment of the current state of the law, and demands change.

Keywords: The public school, educational service, the right to education, higher education, freedom of contract, education.

Książka, którą oddajemy dziś w ręce P.T. Czytelników, składa się z dwunastu prac autorstwa doktorantów, skupionych wokół Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a także referentów z zaprzyjaźnionych: Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Autorzy tych prac reprezentują niemal wszystkie prawnicze specjalności: prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska, prawo wyborcze, prawo praw człowieka, prawo finansów publicznych, prawo cywilne, prawo pracy, prawo europejskie, prawo karne, teorię prawa oraz prawo konstytucyjne.

Przedmiotem poszczególnych opracowań są ważne problemy. Zastępują one na uwagę, chociaż niekiedy z różnych względów podczas debaty publicznej nie były wystarczająco omawiane, a czasem nawet pomijane. Z tych również względów teksty te nie mają charakteru wykładni urzędniczej. Nie było zresztą intencją naszego zespołu przygotowanie komentarza czy przewodnika po ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Każdy z prezentowanych artykułów winien raczej pobudzać do rozważań, a nawet do dyskusji. Prawo bowiem jest wartością w rękach człowieka. To od nas samych zależy, czy będziemy otaczać się złym prawem, czy z niedoskonałego prawa uczynimy prawo służące ludziom. Nadal aktualne są słowa Paulusa, wybitnego jurysty z przełomu II i III w. n.e.: *Non omne quod licet honestum est* (nie wszystko, co dozwolone, jest uczciwe). Do słów tych wszystkie referaty, w większym lub mniejszym stopniu, nawiązują.

Jacek Pakuła

ISBN 978-83-7285-662-3



9 788372 856623