OPINIE, GLOSY, RECENZJE

PRZEGLĄD SEJMOVY nr 4(147)/2018, s. 107–126; <https://doi.org/10.31268/PS.2018.08>

OPINIE

**W SPRAWIE RZĄDOWYCH PROJEKTÓW USTAW:
PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE (DRUK NR 2446),
PRZEPISY WPROWADZAJĄCE USTAWĘ
— PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE (DRUK NR 2447)**

**ON THE GOVERNMENT'S BILLS: LAW ON HIGHER EDUCATION AND SCIENCE
(PRINT NO. 2446), INTRODUCTORY PROVISIONS TO THE LAW ON HIGHER
EDUCATION AND SCIENCE (PRINT NO. 2447)**

1*

The opinion refers to the bills: Law on higher education and science and Introductory provisions to the Law on higher education and science. The author critically analyzes the bills, focusing mostly on the first one. Legislative flaws are pointed out, referring in particular to the structure of the bill, the lack of proper and express specification of the used terms or numerous references to regulations of the Minister of Education and Higher Science. It is also pointed that the proposed organizational formula of the higher schools structure may potentially violate Article 70 para. 5 of the Constitution of the Republic of Poland, which guarantees the autonomy of the institutions of higher education. Moreover, the author pinpoints the restriction of the decision-making power of collegial bodies for the benefit of the rector's centralized position, which will result in limiting the rights of collegial bodies of the institutions of higher education, mostly the senate and faculty councils. The author concludes that the opined bills require far-reaching conceptual as well as formal-structural changes.

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, reforma szkolnictwa wyższego, struktura organizacyjna szkół wyższych, autonomia szkół wyższych, finansowanie szkół wyższych

Key words: higher education, reform of higher education, organizational structure of institutions of higher education, autonomy of the institutions of higher education, financing institutions of higher education

* Opinia została napisana 27 kwietnia 2018 r. (*przyp. red.*).

I. TEZY OPINII

1. Projekt ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi kompilację nowych unormowań, w szczególności zastępujących uchylone ustawy i, co za tym idzie, jest on nieklarowny i nie sprzyja transparentności systemu prawa dotyczącego szkolnictwa wyższego.

2. Projekt ustawy jest próbą recepcji rozwiązań systemowych innych państw, w których na finansowanie szkolnictwa wyższego przeznaczane są wyższe niż w Polsce środki publiczne i prywatne. W państwach tych istnieje ciągłość instytucjonalna uniwersytetów, a także ich finansowania. Wątpliwe jest, czy ten model może mieć zastosowanie w Polsce.

3. Nowa formuła organizacyjna struktury szkół wyższych oznacza potencjalną przesłankę naruszenia art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, który gwarantuje szkołom wyższemu autonomię. Chodzi przede wszystkim o skład nowego organu, którym jest rada uczelni. Zgodnie z projektem, ponad 50% jej składu mają bowiem stanowić osoby spoza wspólnoty uczelni.

4. Stworzenie rad uczelni spowoduje transfer środków publicznych przeznaczonych w budżecie na naukę na rzecz organów, które nie będą zajmować się prowadzeniem działalności badawczej. Wobec ograniczonych i niewystarczających nakładów na naukę dalsze ograniczanie środków na finansowanie organów, które nie będą prowadzić badań, należy uznać za sprzeczne z założeniami projektu ustawy.

5. W projekcie przewidziano ograniczenie decyzyjności ciał kolegialnych na rzecz centralistycznej pozycji rektora, który uzyskuje faktyczną władzę w szkole wyższej. W ten sposób istotnie uszczuplono uprawnienia ciał kolegialnych szkół wyższych, przede wszystkim senatu i poszczególnych rad wydziałów. W ostatnim przypadku wydziały oraz zarządzający nimi dziekani stają się organami zależnymi bezpośrednio od rektora. Przeniesienie kompetencji decyzyjnych na rektora będzie w praktyce oznaczać zaprzepaszczenie dotychczasowego dorobku organizacyjnego polskiego szkolnictwa wyższego, zwłaszcza roli wydziałów. Stanowi to zagrożenie dla autonomii wewnętrznej publicznych szkół wyższych, ponieważ to właśnie poszczególne rady wydziałów jako ciała kolegialne, tradycyjnie tworzące wspólnotę akademicką, reprezentują poszczególne gałęzie nauki i to na wydziałach prowadzone są rzeczywiste prace naukowo-dydaktyczne.

6. Uzyskanie stopnia naukowego powinno zależeć od wartości naukowej dorobku, a nie od miejsca jego publikacji. Ewentualna ewaluacja czasopism powinna być dokonywana przez grono eksperckie, na podstawie jawnych, jasnych, obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów. Kryteria te powinny być albo wprost określone w ustawie albo ustawa powinna zawierać precyzyjne wytyczne dotyczące ewentualnego rozporządzenia ministra. Ocena czasopism przeprowadzana na podstawie nieprecyzyjnych i uznaniowych kryteriów może spowodować niedopuszczalną dyskryminację niektórych wydawców.

7. W projekcie brak właściwego i, co za tym idzie, jednoznacznego określenia użytych pojęć, co w praktyce może powodować chaos interpretacyjny. Ponadto man-

kamentem projektu ustawy są liczne odesłania, przede wszystkim do rozporządzeń ministra nauki i szkolnictwa wyższego.

8. W projekcie przepisów wprowadzających przewidziano przekazanie uczelniom publicznym skarbowych papierów wartościowych (do nominalnej kwoty 3 mld zł) na zwiększenie funduszu zasadniczego. W projekcie nie zawarto natomiast przesłanek, na jakich zasadach, a w szczególności którym uczelniom publicznym będą przekazywane skarbowe papiery wartościowe. Stanowi to „furtkę” do uznaniowego dysponowania papierami wartościowymi przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, co w praktyce może zwiększać skalę zadłużenia państwa polskiego.

II. UWAGI WSTĘPNE

1. Dokonanie analizy prawnej obydwu projektów ustaw wymaga na wstępie założenia, że obszerność regulacji pozwala tylko na omówienie niektórych zagadnień istotnych z punktu widzenia autora opinii. Wynika to z faktu, że projekt ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk nr 2446, część I) liczy 471 artykułów, a uzasadnienie 88 stron. Ponadto do projektu dołączono: ocenę skutków regulacji (28 stron), raport z konsultacji (7 stron), projekty rozporządzeń wykonawczych, ich uzasadnienia, ocenę skutków regulacji (178 stron), co w sumie daje 505 stron tekstu. Natomiast na druk nr 2446 część II składa się zestawienie uwag do projektu (843 strony). Projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk nr 2447) zawiera 344 artykuły, a ponadto: uzasadnienie liczące (24 strony), ocenę skutków regulacji (28 stron), raport z konsultacji (7 stron) i zestawienie uwag do projektu (56 stron), co w sumie daje 306 stron. Oczywiście opinia zawiera również elementy merytoryczne, trudno bowiem często je odseparować od kwestii *sensu stricto* prawnych.

2. Omówienie projektów wymaga krótkiego wstępu prawnohistorycznego, który dotyczy w ogóle genezy i istnienia szkolnictwa wyższego. Ma to bowiem znaczenie dla zrozumienia potrzeby oraz zakresu zmian. Twórcy reform *in praxi* realizują określone cele, natomiast ich wyniku często nie są w stanie przewidzieć w określonej perspektywie czasu. Warto zaznaczyć, że nieodpowiedzialne wprowadzanie określonych rozwiązań prawnych może wywołać tzw. efekt domina niszczący istniejący stan faktyczny.

Należy też przybliżyć postać profesora Uniwersytetu Warszawskiego Jana Baszkiewicza, jednego z najwybitniejszych polskich uczonych, który — jak uznał prof. Stanisław Filipowicz — należał do osób tworzących historię uniwersytetu poprzez samą swoją obecność. J. Baszkiewicz w ostatnim wywiadzie opublikowanym w tygodniku „Polityka”, stwierdził: „Jest mi ogromnie przykro, że na moich oczach szkoła wyższa stała się fabryką taśmowo produkującą dyplomy”. Natomiast S. Filipowicz, opisując uniwersytet widziany przez J. Baszkiewicza, uznał: „I ten uniwersytet znika, chwije się, oblegany przez nowe plemiona «barbarzyńskie», które dziś stoją u jego bram, przynosząc swe natarczywe roszczenia i postulaty, zgodne z duchem rewolty, utożsamiającej przeszłość z przeżytkiem, a tradycję z pewną formą zła”. Współcześnie bowiem „zerwaniu uległa pewna tradycja. Uniwersytet był kiedyś ogniskiem wiedzy. Dziś ma być korporacją najemników świadczących swoje «usługi». «Mądrość» staje się sło-

wem, którym niespecjalnie wypada się już posługiwać, pytając o «misję» szkoły wyższej”. Antidotum na ten stan rzeczy — zdaniem J. Baszkiewicza — była tylko krytyka, która „może powstrzymać erozję autorytetów i ekspansję technokratycznej iluzji” (S. Filipowicz, *Uniwersytet Jana Baszkiewicza*, „Czasopismo Prawno--Historyczne” 2012, t. LXIV, z. 1, s. 195–199).

Europejskie szkoły wyższe są wynalazkiem średniowiecza, jak ponad 50 lat temu stwierdził J. Baszkiewicz (J. Baszkiewicz, *Młodość uniwersytetu*, Warszawa 1963, s. 7). Uniwersytet średniowieczny stanowił *universitas magistrorum et scholarium* (ogół doktorów i studentów), czyli instytucję, która rządziła się własnymi prawami. Wynikały one z przyznanych przez panującego przywilejów, w ramach których kształtowała się uniwersytecka autonomia. Polegała ona przede wszystkim na: wyborze władz, istnieniu odrębnego sądownictwa i różnego rodzaju zwolnień podatkowych oraz zatrudnianiu nauczycieli akademickich (*vide* J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, *do połowy XV wieku*, Warszawa 1973, s. 472–474).

W państwie polskim uczelnia typu akademickiego pojawiła się w drugiej połowie XIV w. Wówczas to z inicjatywy króla Kazimierza Wielkiego powstała Akademia Krakowska (1364 r.), późniejszy Uniwersytet Jagielloński (K. Morawski, *Historia Uniwersytetu Jagiellońskiego*, t. I–II, Kraków 1900; J. Sondel, *Przywileje fundacyjne Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz przywilej nadania szlachectwa jego profesorom z historyczno-prawnym komentarzem*, Kraków 2015). Ponadto w I Rzeczypospolitej działała Akademia w Wilnie (1579 r.), Akademia w Zamościu (1594 r.), akademie jezuickie w Poznaniu i we Lwowie (wiek XVII), a w Prusach Książęcych Uniwersytet w Królewcu (1544 r.), (*vide* Z. Kaczmarczyk, *Organizacja szkolnictwa i opieki społecznej*, [w:] Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, *od połowy XV wieku do r. 1795*, Warszawa 1966, s. 149, 261).

W 1816 r. został powołany Królewski Uniwersytet w Warszawie, którego nazwę w 1830 r. zmieniono na Królewski Uniwersytet Aleksandryjski. W okresie reform Aleksandra Wielopolskiego powstała Szkoła Główna, działająca do 1869 r., kiedy została przekształcona w Cesarski Uniwersytet Warszawski z rosyjskim językiem wykładowym (*vide* J. Bieliński, *Królewski Uniwersytet Warszawski 1816–1831*, t. I, Warszawa 1907; t. II, Warszawa 1911; t. III, Warszawa 1912; Z. Stankiewicz, *Królestwo Polskie 1815–1863*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. III, *od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, Warszawa 1981, s. 397 i n.; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, *od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 193 i n.).

Przed wybuchem pierwszej wojny światowej szkolnictwo wyższe rozwijało się w zaborze austriackim, co było związane z tzw. autonomią galicyjską i powstaniem Austro-Węgier, czyli monarchii dualistycznej. Na obszarze Galicji, poza Uniwersyte-tem Krakowskim i Lwowskim, funkcjonowały także: Akademia Rolnicza, Akademia Weterynaryjna we Lwowie, Politechnika Lwowska, Akademia Sztuk Pięknych w Krakowie (*vide* K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV..., s. 426–429). W okresie pierwszej wojny światowej (w 1915 r.) rosyjski Uniwersytet Warszawski został ewakuowany do Rostowa nad Donem, natomiast ówczesne niemieckie władze

okupacyjne zgodziły się na uruchomienie polskiego szkolnictwa wyższego. W dniu 15 listopada 1915 r. otwarto Uniwersytet Warszawski oraz Politechnikę Warszawską (J. Bardach, *Przemiany ustrojowo-polityczne w latach I wojny światowej*, [w:] K. Grzybowski, *Historia Państwa i Prawa Polski*, t. IV..., s. 651–654; *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego 1915–1939*, red. A. Garlicki, Warszawa 1982, s. 13 i n.).

Późniejsza działalność szkół wyższych opierała się przede wszystkim na ustawodawstwie państwa polskiego (pomijając okres okupacji niemieckiej w okresie drugiej wojny światowej). Zasadniczo należy wyróżnić trzy podstawowe okresy: lata II Rzeczypospolitej; lata 1945–1989; okres po 1990 r. W pierwszym z nich wydano dwie podstawowe regulacje prawne. Mianowicie była to ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz.U. nr 72, poz. 494; *vide Ustawa o szkołach akademickich. Uwagi prof. Makarewicza i prof. Longchamps de Berier*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1920, z. 10–12; K.W. Kumaniecki, *Zarys prawa administracyjnego na ziemiach polskich. I. Administracja szkolna*, Kraków–Warszawa 1920, s. 102 i n.; D. Zamojska, *Akademicy i urzędnicy. Kształtowanie ustroju państwowych szkół wyższych w Polsce 1915–1920*, Warszawa 2009, s. 147 i n.). W ustawie wymieniono 10 państwowych szkół wyższych akademickich, do których odnosiły się jej unormowania. Były to: Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie, Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Poznański, Szkoła Politechniczna we Lwowie, Politechnika Warszawska, Akademia Weterynarii we Lwowie, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Akademia Górnicza w Krakowie. Obowiązki przepisów ustawy w odniesieniu do innych państwowych szkół akademickich mogło nastąpić na mocy aktu ustawodawczego.

Drugą regulacją prawną była ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz.U. nr 29, poz. 247; tekst jedn.: obwieszczenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 listopada 1937 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich; Dz.U. z 1938 r. nr 1, poz. 6; *vide* A. Trusiewicz, M. Gajewski, *Prawa Szkół Akademickich. Ustrój, profesorowie, studenci. Ustawy, rozporządzenia, okólniki, orzecznictwo*, Warszawa 1933). Dokonana reforma była nazywana reformą jędrzejowiczowską od nazwiska Janusza Jędrzejewicza, ówczesnego ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego (*vide* I. Czuma, *Reforma akademicka z 1933 roku. Historia, przemówienia, teksty ustawy*, Warszawa 1934; B. Jaczewski, *Organizacja i finansowanie nauki polskiej w okresie międzywojennym*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 172 i n.; F.W. Araszkiewicz, *Geneza ustaw z roku 1932 o szkolnictwie państwowym i prywatnym*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy” 1971, nr 4; J. Jastrzębski, *Reforma Jędrzejewicza w państwowym szkolnictwie akademickim II Rzeczypospolitej. Wzmocnienie prerogatyw władz państwowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2011, z. 138; J. Jastrzębski, *Państwowe szkolnictwo akademickie II Rzeczypospolitej. Zagadnienia systemowe*, Kraków 2013).

Po zakończeniu drugiej wojny światowej został wydany dekret z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego (Dz.U. nr 66, poz. 415; *vide*

M. Jaroszyński, J. Litwin, W. Taborski, *Prawo Szkół Wyższych. Teksty i komentarze*, Warszawa 1955, s. XXV i n.). Następnie została uchwalona ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki (Dz.U. z 1952 r. nr 6, poz. 38; tekst jedn. obwieszczenie Ministra Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 października 1956 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki, Dz.U. nr 45, poz. 205). Kolejną regulacją była ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych (Dz.U. nr 68, poz. 336), której teksty jednolite ukazały się kolejno w latach: 1965, 1969 oraz 1973 (*vide* obwieszczenie Ministra Szkolnictwa Wyższego z dnia 15 kwietnia 1965 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 16, poz. 114; obwieszczenie Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 stycznia 1969 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 4, poz. 31; obwieszczenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 10 lipca 1973 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 32, poz. 191). Ostatnim unormowaniem tego okresu była ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 14, poz. 113; tekst jedn. obwieszczenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 września 1985 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1985 r. nr 42, poz. 201; *vide* B. Miśkiewicz, *Polskie Szkolnictwo Wyższe w latach 1981–1987*, Toruń 2003).

Po zmianach ustrojowych, jakie zaszły na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych została uchwalona ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 65, poz. 385), którą zastąpiła obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 164, poz. 1365, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183).

Oczywiście wymienione regulacje nie wyczerpują całości unormowań, które dotyczyły i dotyczą szkolnictwa wyższego. Oprócz tych ramowych regulacji wydano m.in. akty prawne dotyczące zatrudniania nauczycieli akademickich, stopni i tytułów naukowych, finansowania szkolnictwa wyższego, określonych rodzajów szkół np. wojskowych, artystycznych, zawodowych, prywatnych szkół wyższych, czy instytucji naukowych (*vide* M. Jaroszyński, *Prawo pracowników naukowych*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967; R. Jastrzębski, *Polskie regulacje ustawowe w zakresie zatrudnienia nauczycieli akademickich w XX wieku*, [w:] *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, red. W. Sanetra, Warszawa 2015).

Z tego krótkiego przeglądu ustawodawstwa dotyczącego szkolnictwa wyższego w Polsce wynika, że wydawaniu nowych regulacji prawnych zawsze towarzyszyły określone wydarzenia o charakterze politycznym. Zaliczyć do nich należy kolejno: odzyskanie przez państwo polskie niepodległości po pierwszej wojnie światowej; dojście po zamachu majowym w 1926 r. do władzy tzw. sanacji (reformacja jędrzejewiczowska); przejęcie władzy przez nową władzę ludową po 1945 r.; październik 1956 r.; okres stanu wojennego; zmianę ustroju państwa polskiego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

W związku z tym należy postawić pytanie, czemu mają służyć reformy szkolnictwa wyższego w XXI w. Szczególnie reforma z 2011 r. (*vide* 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. nr 84, poz. 455), związana z ówczesną minister nauki i szkolnictwa wyższego Barbarą Kudrycką, która *explicite* stwierdziła, że „dokonana w marcu 2011 r. nowelizacja ustawy z 2005 r. — Prawo o szkolnictwie wyższym w sposób zasadniczy zmieniła kształt regulacji prawnej funkcjonowania szkół wyższych. Nowelizacja ta była efektem prawie dwuletnich konsultacji społecznych, wynikających z potrzeby dostosowania naszego systemu szkolnictwa wyższego do bezprecedensowego wzrostu skali zadań, które przed nim stanęły, a także z potrzeby harmonizacji tego systemu z rozwiązaniami wdrażanymi w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. W obliczu niewątpliwego sukcesu, jakim jest prawie pięciokrotny wzrost liczby studentów w ostatnich 20 latach, priorytetem stało się podniesienie jakości studiów i efektywności systemu szkolnictwa wyższego. Zaproponowane rozwiązania, w sposób ewolucyjny modyfikujące prawne otoczenie funkcjonowania uczelni w Polsce, miały na celu doprowadzenie do tego, aby polskie szkolnictwo wyższe wraz z kadrami akademicką osiągało coraz lepszą pozycję w świecie. Ma to sprawić, że polskie uczelnie staną się atrakcyjnym miejscem prowadzenia badań dla uczonych z zagranicy, a także atrakcyjnym miejscem zdobywania wiedzy dla zagranicznych studentów” (B. Kudrycka, *Słowo wstępne*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 11).

Już od samego początku ustawa ta — mimo zapewnień pani minister o konsultacjach ze środowiskami akademickimi — była krytykowana zarówno przez teoretyków, jak i praktyków. Egzemplifikację tego stanowi wypowiedź prof. Huberta Izdebskiego oraz Jana Zielińskiego, którzy we wprowadzeniu do komentarza ustaw *expressis verbis* doszli do wniosków, że „Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. nie jest, niestety, przykładem «dobrego prawa» czy, ściślej, dobrego ustawodawstwa (*bona lex*), bowiem w zbyt wielu miejscach nie odpowiada postulatowi prawa już nie tylko dobrego, ale, jak to określa Trybunał Konstytucyjny, gdy mówi o legislacji przyzwoitej czy poprawnej, «przyzwoitego». Nazbyt wiele w niej niedookreśleń, lapsusów i luk — a to w oczywisty sposób utrudnia jej rozumienie i w konsekwencji wykładnię” (H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz po nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 13).

Opiniowane projekty rządowe w dużej mierze niejako wpisują się w ten nurt legislacji oraz zastosowany w 2011 r. paradygmat.

III. TREŚĆ OPINII

1. Uwagi formalne do projektu ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Po dłuższym wstępie należy przejść do omówienia przedmiotowych dwóch rządowych projektów ustaw, które — jak już zaznaczono — są bardzo obszerne. Pierwszy z nich jest nazywany konstytucją dla nauki lub ustawą 2.0. W praktyce jest to *sui*

generis projekt kodeksu szkolnictwa wyższego. Można go śmiało porównać do „Robotpatentu” cesarza Austrii Józefa II z 1786 r. albo reformy urbarialnej (*vide* S. Grodziski, *Zabór austriacki 1772–1848*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. III..., s. 690–691).

Na początku projektu znajduje się preambuła (arenga), w której autorzy określili zasady nowej regulacji. Należy zaznaczyć, że po uważnej lekturze całego projektu można dojść do wniosku, że często te założenia nie odpowiadają treści regulacji (o czym będzie dalej). W arendzie zawarto pryncypia, których wynikiem ma być omawiany projekt (notabene warto porównać te założenia z cytowaną wcześniej *in extenso* wypowiedzią byłej minister B. Kudryckiej). Należy jednak zaznaczyć — na co zwrócił uwagę prof. Jerzy Wróblewski — że „Ustalenie celów działalności prawodawczej jest zawsze decyzją polityczną”. Natomiast „Po pierwsze, cele te są to wartości, jakie prawodawca chce realizować. Stąd też powstaje pytanie, czy i, ewentualnie, w jakim stopniu wartości te są wynikiem poznania przez prawodawcę rzeczywistości, w jakim zaś zależą od jego swobodnej decyzji. Jest to problem aksjologii tworzenia prawa. Po drugie, warunkiem racjonalności działania prawodawcy jest to, by cel (wartość) był dostatecznie sprecyzowany. Stopień tej precyzji jest wyznaczony przez to, jaką wiedzą prawodawca dysponuje — winien ten cel tak dokładnie określić, by mógł na gruncie poznania rzeczywistości ustalić potencjalne środki jego realizacji” (J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1984, s. 89). Wynika z tego, że prawodawca powinien niejako dostatecznie poznać zastaną rzeczywistość, a jego działania legislacyjne powinny mieć charakter racjonalny. W szczególności chodzi o to, aby cele nie przesłoniły mu potencjalnych środków, którymi dysponuje. W związku z tym można użyć znanego cytatu z okresu romantyzmu: „mierz siły na zamiary, nie zamiar podług sił”, co w praktyce oznacza, że racjonalny ustawodawca tak dobiera cele, żeby były one realne do osiągnięcia przy zastosowaniu arsenału dostępnych mu środków, przede wszystkim finansowych. W skrócie zaś chodzi o pragmatyzm ustawodawcy. W przeciwnym razie powstają tzw. nowoczesne ruiny (tutaj nietrafione akty legislacyjne), czyli niedokończone z powodu braku środków finansowych inwestycje, co już jest przejawem marnotrawstwa.

Projekt ustawy składa się z XV działów: Dział I. Przepisy ogólne; Dział II. Szkolnictwo wyższe; Dział III. Studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne i inne formy kształcenia; Dział IV. Federacje; Dział V. Stopnie i tytuł w systemie szkolnictwa wyższego i nauki; Dział VI. Ewaluacja jakości kształcenia, ewaluacja szkół doktorskich i ewaluacja jakości działalności naukowej; Dział VII. Odpowiedzialność dyscyplinarna; Dział VIII. Cudzoziemcy w systemie szkolnictwa wyższego i nauki; Dział IX. Instytucje przedstawicielskie środowiska szkolnictwa wyższego i nauki oraz organy pomocnicze ministra; Dział X. Systemy informatyczne szkolnictwa wyższego i nauki; Dział XI. Stypendia i nagrody ministra, nagrody Prezesa Rady Ministrów; Dział XII. Finansowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz gospodarka finansowa uczelni; Dział XIII. Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki; Dział XIV. Przepisy szczególne; Dział XV. Przepis końcowy.

Projekt ustawy *prima facie* jest — o czym była mowa na wstępie — wyjątkowo obszerny. W związku z tym utrudnione jest szczegółowe ustosunkowanie się do całości projektu ustawy oraz związanych z nim aktów wykonawczych, dlatego też zostaną omówione najważniejsze — zdaniem autora opinii — zagadnienia o kluczowym znaczeniu. Podobnie jest z drugim projektem ustawy, czyli przepisami wprowadzającymi ustawę — prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Ponadto w dalszej części wykorzystano opinie kilkunastu przedstawicieli świata nauki, które zostały sporządzone na zamówienie Biura Analiz Sejmowych.

W Dziale I. Przepisy ogólne projektu ustawy brakuje tzw. definicji legalnych, w których określono by znaczenie pojęć użytych w projekcie. Jedynie w art. 7 projektu wymieniono zamknięty zbiór podmiotów tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki oraz podmiotów, które działają na jego rzecz (*vide Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 294 i n.). Na znaczenie definicji ustawowych szczególną uwagę zwrócił prof. Andrzej Malinowski, który stwierdził, że „tekst prawny winien być jednoznaczny i zarazem zrozumiały, w szczególności występujące w nim nazwy muszą być jednoznaczne, tzn. każda z występujących nazw winna mieć niebudzącą wątpliwości interpretacyjnych treść” (A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 43; A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 51). Wagę definicji ustawowych można wywieść także z postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. poz. 283); chodzi o § 21, 146–154 rozporządzenia. Warto podkreślić, że „Wśród przepisów merytorycznych ustawy przepisy ogólne mają zasadnicze znaczenie”, a przy tak obszernej treści, jak komentowany projekt ustawy, ich rola niepomniernie wzrasta. Trzeba dodać też, że „przepisy ogólne powinny stanowić «wyjętą przed nawias regulacji» materię, która będzie obsługiwać pozostałe przepisy ustawy, co odnosi się np. do podstawowych pojęć zdefiniowanych na użytek danej ustawy”, a „redakcja przepisów ogólnych powinna być niezwykle starannie przemyślana” (*vide Zasady techniki prawodawczej*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 119). W zakresie omawianej ustawy dotyczy to pojęć: szkoła wyższa, uczelnia, mapa infrastruktury badawczej, ocena śródokresowa, szkoła doktorska, system POL-on, kredyt studencki, uniwersytet, akademia, uczelnia zawodowa. Należy wspomnieć, że w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) posłużono się pojęciem: „szkoły wyższe”, a w obowiązującej ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym zawarto słowniczek definicji legalnych (art. 2 ustawy; tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183). Brak właściwego i, co za tym idzie, jednoznacznego określenia pojęć użytych w ustawie będzie powodował chaos interpretacyjny.

Drugim poważnym mankamentem projektu ustawy są liczne odesłania, przede wszystkim do rozporządzeń ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Ich liczba jest

duża, co sugeruje, że ustawa ma charakter ramowy, mimo zadeklarowanej w założeniu kompletności regulacji. Przykładowo upoważnienia dotyczą art.: 5 ust. 3; 51; 68 ust. 3; 81; 103; 122 ust. 3; 134; 137 ust. 2; 164; 181; 249; 264; 268 ust. 2; 307; 322; 328 ust. 8; 329 ust. 8; 354; 364; 365 ust. 3; 368 ust. 2; 377 ust. 4; 403; 404 ust. 4; 460 ust. 2; 464, ust. 2. Wynika z tego, że aby regulacja była kompletna, konieczne są akty wykonawcze, z których nie wszystkie zostały dołączone do projektu ustawy.

W kontekście oceny całości projektu ustawy istotna jest liczba zagadnień przez nią normowanych, określona w uzasadnieniu (s. 10–11 uzasadnienia), oraz uchylone cztery akty prawne (art. 165 projektu ustawy przepisy wprowadzające ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Chodzi o zakres tematyczny projektu ustawy, który przekłada się na jej obszerność. Projekt nie stanowi spójnej całości, ponieważ niejako obok siebie w jednym akcie prawnym normowane są sprawy m.in. z zakresu: struktury szkolnictwa wyższego, ewaluacji jakości kształcenia, statusu prawnego pracowników naukowych i innych pracowników szkoły wyższej, sprawy z zakresu awansów naukowych czy też w ogóle finansowania systemu szkolnictwa wyższego. Projekt jest w dużym stopniu niekoherentny, a zakres regulacji można sprowadzić do wspólnego mianownika, jakim ma być szkolnictwo wyższe. Warto jednak podkreślić, że kompletność projektu ustawy jest iluzoryczna, ponieważ zgodnie z art. 7 projektu wymieniono *explicite* to wszystko, co tworzy system szkolnictwa wyższego, oraz jednocześnie wymieniono ustawy, które nadal będą obowiązywać. Do instytucji działających na podstawie odrębnych ustaw należy zaliczyć m.in.: Polską Akademię Nauk, instytuty badawcze, Narodową Agencję Wymiany Akademickiej, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki. Powoduje to, że ustawa jest kompilacją nowych unormowań, w szczególności zastępujących uchylone ustawy. Co za tym idzie, nie jest ona klarowna i nie sprzyja transparentności systemu prawa dotyczącego szkolnictwa wyższego. Natomiast „przejrzystości systemu regulacji ustawowych sprzyjają: po pierwsze — utrzymanie jedności tematycznej ustawy i właściwe opatrzenie ustawy tytułem, w którym ujęta jest krótka charakterystyka jej treści, polegająca na zwięzłym określeniu zasadniczego przedmiotu regulacji przepisów zawartych w danej ustawie, oraz po drugie — podział tekstu ustawy na podstawowe jednostki redakcyjne (artykuły) i wyodrębnienie w bardziej obszernych ustawach zespołów przepisów podobnego rodzaju, mających jakąś wspólną własność, tj. poprawna systematyka wewnętrzna” (*vide* A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007, s. 11–12).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest pojęcie „autonomia szkół wyższych”, z którym ściśle wiąże się omawiany projekt ustawy. Art. 70 ust. 5 konstytucji stanowi: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie” (szerzej *vide* K. Zaradkiewicz, *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bossek, Warszawa 2016, s. 1597 i n.). Termin „autonomia” etymologicznie pochodzi z języka greckiego i oznacza możliwość samostanowienia, czyli kształtowania własnych praw i norm (greckie *auto* – własne, *nomos* – prawo). Autonomia uniwersytetów europejskich korzeniami sięga średniowiecza (*vide* S. Waltoś, *Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego — ścieżki tradycji*, [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój.*

Prawo. Organizacja, red. S. Waltoś, A. Rozmus, Warszawa 2016; M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, s. 13 i n.). Współcześnie „Autonomia szkół wyższych jest uważana w literaturze za pochodną idei wolności nauki pojmowanej przede wszystkim w formie «czystej idei» — *in abstracto*: jako wolność nauki i nauczania, a więc prowadzenia badań naukowych, formułowania i wygłaszania poglądów, a także doboru wykładanych treści i metod stosowanych w nauczaniu”. Należy zwrócić uwagę na koncepcję Wilhelma von Humboldta, z której „wynika autonomia wewnętrzna przejawiająca się w trzech obszarach: posiadaniu przez uczelnię osobowości prawnej, uprawnieniu do stanowienia prawa wewnętrznego regulującego funkcjonowanie szkoły oraz prawie do powoływania organów uczelni (jednoosobowych i kolegialnych) mających swobodę w zarządzaniu. Koncepcja ta stała się przecież wzorem dla funkcjonowania współczesnych szkół wyższych. Rozwijając tę koncepcję, wyróżnia się także autonomię zewnętrzną obejmującą prawo do posiadania wspólnej reprezentacji wobec organów władzy państwowej” (A. Kiebała, *Autonomia szkół wyższych*, [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój. Prawo. Organizacja...*, s. 194–195).

Wracając niejako na grunt prawa, należy zgodzić się z Kamilem Zaradkiewiczem, że konstytucja państwa polskiego „zapewniając autonomię szkół wyższych, nie definiuje pojęcia «autonomia» ani nie ustanawia jej zakresu” (K. Zaradkiewicz, *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz art. 1–86...*, s. 1598). Zgodnie z ustawą zasadniczą pozostawiono tę kwestię ustawodawcy zwykłemu oraz orzecznictwu konstytucyjnemu. W związku z tym istotny jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., w którego uzasadnieniu *explicite* uznano, że „Przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego” (sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000/7/258, s. 1266; *vide* B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 421–423). Oczywiście należy podkreślić, że zapewnienie autonomii szkołom wyższym należy do ustawodawcy, który szczegółowo określa jej formę oraz zakres, przy czym „sposób jej uregulowania pozostaje w znacznym stopniu w zakresie politycznego uznania ustawodawcy, nie może on jednak przyjąć uregulowań, które całkowicie autonomię tę przekreślą, nadając jej tylko pozorny charakter” (L. Garlicki, M. Derlatka, uwagi do art. 70 i 71, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 764–765). Opiniowana ustawa w dużej mierze dotyczy właśnie zagadnienia ograniczenia autonomii szkoły wyższej, szczególnie w zakresie składu i kompetencji ciał kolegialnych, a przede wszystkim rad wydziałów. Z zagadnieniem autonomii szkoły wyższej łączy się pojęcie „wolność badań naukowych”, określone w art. 73 konstytucji (szerzej *vide* B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 433 i n.; M. Królikowski, K. Szczucki, *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1670 i n.; L. Garlicki, M. Derlatka, uwagi do art. 73, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II..., s. 789 i n.; S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Wolność*

badań naukowych i nauczania, [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014).

W podsumowaniu tej części opinii należy zwrócić uwagę, że w projekcie ustawy zajęto się zagadnieniem lustracji lub pracy w organach bezpieczeństwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., np. art. 20 ust. 1 pkt 5, ust. 4; 232; 235 ust. 2 pkt 3; 252 ust. 2 pkt 3; 256 ust. 3; 274 ust. 1 pkt 3; 275 ust. 3; 336 ust. 1 pkt 3. Jest to istotne w kontekście działalności szkół wyższych, przy czym te kwestie powinny być zostać rozwiązane już w latach dziewięćdziesiątych.

Ponadto należy wymienić dostrzeżone w projekcie usterki redakcyjne:

a) w art. 12, 172 projektu znalazło się pojęcie „spółki kapitałowe”, ale nie wiadomo, czy chodzi o wszystkie spółki kapitałowe, zgodnie z art. 4 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1577);

b) w art. 217 projektu tryb eksternistyczny jest regulowany zaledwie jednym przepisem, bez odesłania do innych przepisów projektu;

c) art. 366 pkt 6 brzmi: „środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę przeznacza się na: [...] zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej”, a powinno być: „środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę przeznacza się na: [...] zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, w tym na kształcenie na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenie działalności naukowej”;

d) brak pełnej nazwy w: art. 382, 470 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji; tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 419); art. 380, 409 ustawy o finansach publicznych (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077);

e) art. 389 ust. 1 pkt 1 w zasadzie wyklucza pkt 2;

f) w art. 409 ust. 3 oraz art. 424 użyto ogólnego sformułowania: przepisy o rachunkowości, co powinno być zastąpione przynajmniej podstawowym aktem prawnym.

2. Uwagi formalne do projektu przepisów wprowadzających ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę — prawo o szkolnictwie wyższym i nauce składa się z trzech rozdziałów: 1. Przepisy ogólne; 2. Zmiany w przepisach; 3. Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe; całość została podzielona na 344 artykuły. Projekt ustawy, zgodnie z art. 165, uchyla zasadniczo cztery ustawy z dnia:

— 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich;

— 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki;

- 27 lipca 2005 r. — Prawo o szkolnictwie wyższym;
- 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.

Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ma wchodzić w życie etapami, w latach 2018–2022. Reforma ma objąć 162 zmiany ustaw, począwszy od ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z dnia 31 stycznia 1959 r. do ustawy — Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. Zmiany ustaw często mają być nieznaczne, ograniczające się do zmiany jednego albo najwyżej kilku przepisów. Warto jednak zaznaczyć, że zmiany dotyczą także działalności innych instytucji związanych z nauką, m.in.: Polskiej Akademii Nauk, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Narodowego Centrum Nauki, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. W projekcie ustawy zawarto także regulacje w zakresie wszczętych i niezakończonych postępowań awansowych oraz — zgodnie z art. 185 ust. 3 — określono, że z dniem 31 grudnia 2020 r. ulega zniesieniu Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów. Ponadto określono terminy zakończenia działalności poszczególnych organów oraz — odpowiednio — rozpoczęcia funkcjonowania nowych, które mają być powołane zgodnie z analizowanym projektem.

Co interesujące, w art. 305 projektu ustawy przewidziano przekazanie uczelniom publicznym w latach 2019 i 2020 przez ministra właściwego do spraw budżetu, na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, skarbowych papierów wartościowych do nominalnej kwoty 3 mld zł na zwiększenie funduszu zasadniczego. W projekcie brak jest przesłanek, na jakich zasadach, a w szczególności których uczelni publicznych ma dotyczyć przekazanie skarbowych papierów wartościowych. Stanowi to furtkę do uznaniowego dysponowania przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego papierami wartościowymi, które w praktyce będą zwiększać skalę zadłużenia państwa polskiego. W uzasadnieniu do projektu ustawy (s. 21) wprost zaznaczono, że przekazanie uczelniom publicznym obligacji o wartości nominalnej 3 mld zł spowoduje wzrost państwowego długu publicznego, a koszty jego obsługi do 2028 r. wyniosą — jak się szacuje — około 4,4 mld zł. Tak wysoki wzrost zadłużenia stanowi istotny problem, ważny w kontekście finansów państwa. Należy zwrócić szczególną uwagę na brak wskazania terminu wykupu tych papierów wartościowych; ma on być określony dopiero w liście emisyjnym. Wiadomo, że przebieg koniunktury gospodarczej ma charakter zmienny, a w perspektywie co najmniej dziesięcioletniej zadłużenie państwa może jeszcze wzrosnąć z innych tytułów.

Podsumowując, projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ma przede wszystkim charakter wykonawczy, ponieważ w zasadzie ma na celu etapowe wprowadzenie daleko idących zmian w systemie szkolnictwa wyższego.

3. Uwagi prawno-merytoryczne

Projekt ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce od samego początku był przedmiotem zarówno daleko posuniętej admiracji, jak i krytyki (*vide Plus ratio quam vis consuetudinis. Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0. Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, red. A. Radwan, Kraków 2017; uchwała nr 01/03/2018 Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w związku

z projektowaną Konstytucją dla Nauki; opinia: W. Kozek, M.M. Kostera, B. Godlewska-Bujok, *Uwagi do ustawy o nauce i szkolnictwie wyższym wg stanu na dzień 26 marca 2018 r.*, opinia stworzona na potrzeby Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” Uniwersytetu Warszawskiego; stanowisko ZNP w UW w sprawie projektów reformy szkolnictwa wyższego).

Nie ulega oczywiście wątpliwości, że zmiany w szkolnictwie wyższym są konieczne, zwłaszcza po reformie przeprowadzonej w 2011 r. przez minister B. Kudrycką (vide szerzej I. Krzemiński, *Reformowanie nauki*, [w:] *Szkolnictwo wyższe, uniwersytet, kształcenie akademickie w obliczu koniecznej zmiany. Ekspertyza Komitetu Socjologii Polskiej Akademii Nauk*, red. M.S. Szczepański, K. Szafranec, A. Śliz, Warszawa 2015; *Misja i służebność uniwersytetu w XXI wieku*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2013; M. Kwiek, *Uniwersytet w dobie przemian. Instytucje i kadra akademicka w warunkach rosnącej konkurencji*, Warszawa 2015; *Nauka i szkolnictwo wyższe*, red. D. Dziewulak, „Studia BAS” 2013, nr 3(35); *Nauka i szkolnictwo wyższe — wyzwania współczesności*, red. D. Dziewulak, Warszawa 2013; *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, Warszawa 2009; R.A. Barcik, *Zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym*, Bielsko-Biała 2006; *Innowacje w edukacji akademickiej. Szkolnictwo wyższe w procesie zmiany*, red. J. Piekarski, D. Urbaniak-Zajac, Łódź 2010).

Współcześnie można zaobserwować daleko idące zwyrodnienia systemowe, które dotyczą przede wszystkim przyznawania stopni naukowych, w szczególności habilitacji na podstawie niewielkiego dorobku naukowego, gdzie nie jest nawet konieczne napisanie rozprawy habilitacyjnej i zdarza się, że na dorobek składają się wyłącznie artykuły będące zmodyfikowanymi częściami doktoratu. Ponadto związany z tym jest system przyznawania grantów, w którym preferowane są głównie publikacje, nawet wyjątkowo słabe, pod warunkiem, że zostały wydane za granicą lub w języku obcym. Powszechnie określa się to mianem „grantozy”, z którą jest powiązana tzw. punktoza, określająca pozycję i wartość naukową czasopisma i tym samym zawartych w niej publikacji, co często ma niewiele wspólnego z rzeczywistą wartością publikowanych w danym czasopiśmie artykułów. Podobnie rzecz ma się z wydawnictwami, których prestiż często nie odpowiada wydawanym przez nie pozycjom.

Oczywiście dawne rozwiązania — sprzed reformy B. Kudryckiej — także miały swoje wady, ale nie generowały powstania „taśmy produkcyjnej”, służącej do wytwarzania doktoratów czy habilitacji, których znaczenie naukowe oraz aktualność są często małe. W przypadku habilitacji zrezygnowano nawet z kolokwium habilitacyjnego na rzecz orzeczenia specjalnie do tego powołanej komisji, której członkowie nawet nie znają osobiście habilitanta. Podobnie jest w przypadku rady wydziału, która często głosuje nad przyznaniem stopnia naukowego osobie bliżej temu gremiumu nieznanej. Zwrócił na to uwagę prof. Stanisław Waltoś, który stwierdził, że „Od tego czasu dokonywanie zmian — w wydawałoby się w założeniu stabilnym systemie [...] — potoczyło się dalej. Wyłoniły się szczególnie liczne zastrzeżenia pod adresem nowej formuły habilitacji, a przede wszystkim brak obligatoryjnej dyskusji komisji z habilitantem oraz moż-

liwość dobierania sobie «życzliwej» jednostki organizacyjnej, w której ma się odbyć habilitacja, i przychylnych *ex ante* recenzentów. Przedmiotem ostrej krytyki staje się również coraz bardziej powszechna miałość naukowa doktoratów” (S. Waltoś, *Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego...*, s. 57). To spowodowało, że została uruchomiona wspomniana już „taśma produkcyjna”, co w przypadku habilitacji odbija się już na całym systemie szkół wyższych, zgodnie bowiem z ekonomicznym prawem *Greshama–Kopernika* gorsze prace naukowe wypierają z obiegu te lepsze. Dalszą konsekwencją tego zjawiska jest demokratyczne podejmowanie decyzji w sprawach awansów naukowych, zwłaszcza w sprawie samodzielnych pracowników naukowych. Jest bowiem rzeczą powszechnie wiadomą, że ilość nigdy nie przejdzie w jakość, a na wszystko potrzeba odpowiedniego czasu. Jak stwierdził bowiem Franciszek Xawery Fierich na zakończenie odczytu wygłoszonego na posiedzeniu inauguracyjnym Komisji Kodyfikacyjnej w dniu 9 listopada 1919 r., „nie można się spodziewać prędko owoców pracy, jeżeli te owoce mają być dojrzałe” (*Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział Ogólny*, t. I, z. 1, Warszawa 1920, s. 53).

Należy zatem zadać zasadnicze pytanie: Co jest celem szkoły wyższej? Udzielił na nie lapidarnej odpowiedzi prof. Kazimierz Twardowski, po otrzymaniu doktoratu *honoris causa* Uniwersytetu Poznańskiego w 1932 r. Stwierdził on, że „zadaniem uniwersytetu jest zdobywanie prawd i prawdopodobieństw naukowych oraz krzewienie umiejętności ich dochodzenia” (*vide* M.S. Szczepański, A. Śliz, *Idea i powinności uniwersytetu: próba uogólnionej refleksji historyczno-socjologicznej*, [w:] *Szkolnictwo wyższe, uniwersytet, kształcenie akademickie w obliczu koniecznej zmiany...*, s. 19).

Projekt ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi przykład próby recepcji pewnej kompilacji rozwiązań systemowych innych państw, znajdujących się przede wszystkim na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Warto zaznaczyć, że w tych państwach — odnosi się to zwłaszcza do krajów Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych — istnieje wielowiekowa ciągłość instytucjonalna uniwersytetów, w tym sposobów finansowania ich działalności. Przykładem tego jest tzw. *Ivy League*, grupa ośmiu prestiżowych uniwersytetów we wschodniej części Stanów Zjednoczonych. Oczywiście porównanie ich z polskim systemem szkolnictwa wyższego, a nawet z najlepszymi szkołami wyższymi nie wypada korzystnie dla tych ostatnich (*vide* R. Mosakowski, *Szkolnictwo wyższe w krajach Unii Europejskiej. Stan obecny i planowane reformy*, Gdańsk 2002; R. Nowakowska-Siuta, *Szkolnictwo wyższe w wybranych krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej*, Warszawa 2007; A. Budnik, *Państwo a szkolnictwo wyższe w Anglii i w Polsce*, Białystok 2016; M. Lipnicka, *Implementacja procesu bolońskiego w europejskim szkolnictwie wyższym. Porównawcza analiza instytucjonalna Polski i Niderlandów*, Lublin 2017). W związku z tym należy porównać wielkość nakładów finansowych przeznaczanych przez te państwa na szkolnictwo wyższe z realnymi możliwościami państwa polskiego. Zwiększenia nakładów nie spowoduje żadna, nawet najlepsza ustawa. Po prostu polskie szkolnictwo wyższe było i jest od wielu lat niedofinansowane (*vide* M. Kwiek, *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Poznań 2010, s. 31 i n.).

Przechodząc do treści uzasadnienia projektu ustawy, warto zaznaczyć, że diagnoza twórców projektu jest w dużej mierze trafna. Mianowicie twierdzą oni, że: polskie uniwersytety zajmują odległe miejsca w międzynarodowych rankingach szkół wyższych; niska jest skuteczność kształcenia doktorantów; studia doktoranckie upodabniają się do studiów wyższych; występuje problem tzw. grzecznościowych recenzji prac na stopnie naukowe; niski jest poziom umiędzynarodowienia badań naukowych prowadzonych w Polsce. Panaceum na te zjawiska ma być właśnie opiniowany projekt ustawy. W związku z tym na zamówienie Biura Analiz Sejmowych sporządzono kilkanaście opinii prawnych, których autorzy wskazali na istotne problemy szkolnictwa wyższego w Polsce. Na podstawie tych opinii została sporządzona notatka na temat ustawy 2.0. — *vide* notka BAS-WASiE-497/18; notatkę sporządzono na podstawie opinii: dra hab. Arkadiusza Adamczyka (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), dra hab. Macieja Drzonka (Uniwersytet Szczeciński), prof. dra hab. Aleksandra Nalaskowskiego (Narodowa Rada Rozwoju, Narodowy Kongres Nauki, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), dra hab. Zbigniewa Osińskiego (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), dra hab. Krzysztofa Prokopa (Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży), dra hab. Mirosława Sadowskiego (Uniwersytet Wrocławski), dr Moniki Stachowiak-Kudły (Uczelnia Łazarzkiego), dra hab. Piotra Steca (Uniwersytet Opolski), prof. Jakuba Steliny (Uniwersytet Gdański), dra hab. Mirosława Szumiło (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), dra hab. Jarosława Szymanka (Uniwersytet Warszawski, Biuro Analiz Sejmowych), Aleksandra Temkina (Komitet Kryzysowy Humanistyki Polskiej).

Wśród licznych uwag najważniejsze są te, które dotyczą projektowanych struktur uczelni wyższych. Celem wprowadzanych zmian jest bowiem ograniczenie decyzyjności ciał kolegialnych na rzecz centralistycznej pozycji rektora, który uzyskuje faktyczną władzę w szkole wyższej. Ponadto zwrócono uwagę na powstanie nowego organu, nieznanego w polskim systemie szkolnictwa wyższego, czyli rady uczelni. Pozycja prawna rektora wynika przede wszystkim z przyznanej mu — zgodnie z projektem ustawy — omnipotencji, co wynika szczególnie z art. 23 projektu ustawy, a także sposobu jego wyboru (art. 24 projektu). W przypadku uczelni publicznych oznacza to wybór przez kolegium elektorów albo przez radę uczelni (*vide* opinie: M. Szumiło, BAS-254/18A; J. Stelina, BAS-254/18A; A. Adamczyk, BAS-254/18A; M. Stachowiak-Kudła, BAS-254/18A; K. Wiak, BAS-254/18A; P. Stec, BAS-254/18A; M. Drzonek, BAS-254/18A; K. Prokop, BAS-254/18A; M. Sadowski, BAS-254/18).

Rada uczelni stanowi *novum* w polskim systemie szkolnictwa wyższego, jest ona wzorowana na rozwiązaniach innych państw, w szczególności Niemiec i krajów anglosaskich. Zgodnie z art. 19 projektu ustawy, ponad 50% osób wchodzących w jej skład mają stanowić osoby spoza wspólnoty uczelni, w tym sześć albo osiem osób powołanych przez senat, oraz przewodniczący samorządu studenckiego. W zasadzie organ ten przypomina radę nadzorczą spółki kapitałowej, która nie podlega prawie żadnej kontroli, której członkowie nie odpowiadają za swoją działalność i nie są w żaden sposób związani ze środowiskiem akademickim. Co istotne, skład tego organu może stanowić

potencjalną przesłankę naruszenia art. 70 ust. 5 konstytucji, który gwarantuje szkołom wyższymi autonomię. Stworzenie rad uczelni spowoduje transfer środków publicznych przeznaczonych w budżecie na naukę na rzecz organów, które nie będą zajmować się prowadzeniem działalności badawczej. Wobec ograniczonych i niewystarczających nakładów na naukę ich dalsze ograniczanie przez przeznaczenie środków na finansowanie organów, które nie będą prowadzić badań, należy ocenić jako sprzeczne z założeniami projektu ustawy (zwrócił na to uwagę w swojej opinii M. Sadowski, BAS 254/18, wyliczając koszty funkcjonowania rad uczelni na dochodzące do 170–180 mln rocznie). W związku z tym ulega marginalizacji rola, a przede wszystkim znaczenie poszczególnych wydziałów, ponieważ to do atrybucji rektora ma należeć m.in. powoływanie osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływanie, w tym prowadzenie polityki kadrowej (art. 23 ust. 2 pkt 6, 7 projektu ustawy).

Istotna w tym kontekście jest treść przyszłego statutu, ponieważ to od niego będzie w praktyce zależeć organizacja i funkcjonowanie szkoły wyższej. Należy też zasygnalizować, że w projekcie ustawy założono centralizację władzy w uczelni publicznej ze względu na wymienione już uprawnienia rektora, a także jego — praktycznie — nieodwoływalność z tego stanowiska. Rektor będzie bowiem jednoosobowo odpowiedzialny za reprezentowanie oraz kierowanie uczelnią. Ponadto rektorem będzie mogła być osoba posiadająca jedynie stopień naukowy doktora (art. 24 ust. 1 projektu ustawy), co raczej jest sprzeczne z postanowieniami arengi ustawy, a także budzi sprzeciw środowisk naukowych (*vide* opinia A. Nałaskowskiego, BAS-241/18A).

W ten sposób istotnie zostają uszczuplone uprawnienia ciał kolegialnych szkół wyższych, przede wszystkim senatu i poszczególnych rad wydziałów. W tym ostatnim przypadku wydziały oraz osoby nimi zarządzające — dziekani — stają się organami bezpośrednio zależnymi od rektora. Może to rodzić poważne konsekwencje, zwłaszcza w przypadku konfliktu między pracownikiem naukowym a rektorem, ze względu na uprawnienia przyznane rektorowi w stosunku do pracownika (*vide* opinia J. Steliny, BAS-254/18A). Stanowi to również zagrożenie dla autonomii wewnętrznej publicznej szkoły wyższej, ponieważ to właśnie poszczególne rady wydziałów, jako ciała kolegialne tradycyjnie tworzące wspólnotę akademicką, reprezentują interesy poszczególnych gałęzi nauki oraz to w nich są prowadzone rzeczywiste prace dydaktyczno-naukowe. Przeniesienie kompetencji decyzyjnych na rektora będzie zaś w praktyce oznaczać zaprzepaszczenie dotychczasowego dorobku organizacyjnego polskiego szkolnictwa wyższego.

Krytyce poddano także nowy organ przewidziany w projekcie, czyli radę doskonałości naukowej, której nazwa nie odpowiada zarówno jej rzeczywistym kompetencjom, jak i składowi osobowemu (*vide* opinia na temat skutków utworzenia rady doskonałości naukowej, z uwzględnieniem szczególnego pytania dotyczącego wyboru recenzentów, BAS-WSiE 219/18; opinia Cz.P. Kłak, BAS-254/18A).

Kolejnym ważnym problemem w kontekście rozwoju nauki jest sprawa awansów naukowych. W projekcie przewidziano powołanie szkół doktorskich, których tworzenie ma należeć do uprawnień rektora. Ich powstanie ma się wiązać z dużymi nakłada-

mi finansowymi, podobnie jak powstanie rad uczelni, przy jednoczesnej likwidacji niestacjonarnych studiów doktorskich oraz marginalizacji trybu eksternistycznego, czemu ustawodawca poświęcił zaledwie jeden przepis (art. 217 projektu ustawy). Związane jest z tym prawo nadawania stopni naukowych przez senat, czyli w większości przez osoby z innych dziedzin nauki, jak również możliwość zatrudniania na stanowisku profesora uczelni osoby posiadającej zaledwie stopień doktora (art. 116, ust. 2, pkt 2 projektu ustawy); podobnie takiej osobie może być nadany tytuł profesora (art. 228, ust. 2 projektu ustawy).

W opiniach poświęcono dużo uwagi statusowi uczelni regionalnych, których znaczenie ulegnie marginalizacji na rzecz dużych ośrodków uniwersyteckich, w takich miastach, jak: Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław. W przekonaniu wielu autorów opinii będzie to prowadzić do dysproporcji w rozwoju nauki na obszarach tzw. ściany wschodniej oraz obszarów Polski zachodniej, co jest sprzeczne z propagowaną od dłuższego czasu tzw. strategią zrównoważonego rozwoju (*vide* opinie: A. Temkin, BAS-254/18A; W.S. Staszewski BAS-254/18A; J. Szymanek, BAS-WASiE-221/18). Wynika to z faktu, że wprowadzone w projekcie ustawy zasady parametryzacji spowodują, że wiele uczelni z wymienionych wcześniej obszarów nie uzyska statusu uniwersyteckiego, a zdaniem Mirosława Szumiły, „ewaluacja ma służyć przede wszystkim dystrybucji pieniędzy, prestiżu i władzy” (opinia M. Szumiło, BAS-254/18A). W opiniach dużo uwagi poświęcono też negatywnym skutkom w zakresie nauk humanistycznych i społecznych, odnoszących się do tematyki krajowej, zwłaszcza lokalnej. Autorom projektu zarzucało też, że „fetyszyzują” i przeceniają znaczenie rankingów, w tym publikacji obcojęzycznych, które niewiele wnoszą do nauki poza faktem, że najczęściej ukazują się za granicą. Argument ten jest o tyle istotny, że jakiegokolwiek rankingi często są tworzone przez określone podmioty według kryteriów, które są z góry podporządkowane pewnym założeniom. Podobnie jest z publikacjami obcojęzycznymi, które często mają decydujące znaczenie w zakresie tzw. zdolności grantowej (*vide* opinie: A. Nalaskowski, BAS-241/18A; Z. Osiński, BAS-254/18A).

Według projektu warunkiem uzyskania zarówno stopnia doktora, jak i doktora habilitowanego będzie posiadanie w dorobku artykułu opublikowanego w czasopiśmie wskazanym w wykazie sporządzonym na podstawie art. 268 ust. 2 pkt 2 lit. b lub monografii wydanej w wydawnictwie wskazanym w wykazie sporządzonym zgodnie z art. 268 ust. 2 pkt 2 lit. a albo rozdziału w takiej monografii. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że często miejsce publikacji tekstu naukowego nie rozstrzyga o jego rzeczywistej wartości. Ponadto wykazy czasopism lub wydawnictw mają być sporządzane według zasad wskazanych w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 268 ust. 2 projektu. Zgodnie z przywołanym przepisem, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki określi w rozporządzeniu sposób sporządzenia wykazu wydawnictw i czasopism oraz ustalania i przypisywania tym wydawnictwom i czasopismom liczby punktów, mając na uwadze renomę wydawnictwa, czasopism i konferencji oraz ich podział na grupy odpowiadające ich randze. Zakres swobody pozostawionej ministrowi co do sposobu sporządzania wykazów oraz przypisywania

punktów jest zatem bardzo szeroki. Uzyskanie stopnia naukowego powinno zależeć od wartości naukowej dorobku, a nie od miejsca jego publikacji. Ewentualna ewaluacja czasopism powinna być dokonywana przez grono eksperckie na podstawie jawnych, jasnych, obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów. Kryteria te powinny być albo określone wprost w ustawie, albo powinna ona zawierać precyzyjne wytyczne dotyczące ewentualnego rozporządzenia ministra. Ocena czasopism na podstawie nieprecyzyjnych i uznaniowych kryteriów może skutkować niedopuszczalną dyskryminacją niektórych wydawców.

IV. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Ocena prawno-merytoryczna projektów ustaw skłania do kilku głębszych refleksji.

Po pierwsze, tematyka dotycząca ustawodawstwa w zakresie szkolnictwa wyższego należy do bardzo delikatnych materii legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do publicznych szkół wyższych. Warto bowiem zaznaczyć, że naśladownictwo systemów szkolnictwa wyższego innych państw w polskich warunkach społeczno-gospodarczych może mieć charakter eksperymentalny, z niewielką szansą na powodzenie. Dlatego wskazane jest korzystać z własnych rozwiązań opartych na istniejącym *status quo*. Słusznie bowiem zauważył Eugeniusz Kwiatkowski, że „Pod górę można iść krokiem mocnym i wielkim, ale nie należy biec i skakać — szczególnie, gdy droga do celu ostatecznego jest daleka” (*Przemówienie Pana Wicepremiera i Ministra Skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, „Polska Gospodarcza” 1938, z. 49, s. 1751). Odnosi się to przede wszystkim do możliwości finansowych państwa polskiego, a *in concreto* do przeznaczenia środków pieniężnych na szkolnictwo wyższe.

Po wtóre, projekty legislacyjne są niezwykle obszerne, co powoduje, nawet już *prima facie*, zamęt pojęciowy, w szczególności wynikający z braku definicji legalnych w projekcie ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Po trzecie, o realnym znaczeniu reformy będą decydować rozporządzenia wykonawcze, wydane głównie przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego, które notabene nie wszystkie zostały dołączone do projektu ustawy.

Kolejnym mankamentem projektu ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest jego struktura. Warto zaznaczyć, że sprawy finansowania nauki oraz stypendiów dla studentów i naukowców należy normować w odrębnej regulacji ustawowej. Wynika to z faktu, że nakłady na naukę powinny mieć charakter elastyczny ze względu na zmienny przebieg koniunktury gospodarczej, co ma bezpośrednie przełożenie na możliwości budżetowe państwa polskiego. Na marginesie należy stwierdzić, że na pewno konieczna jest zmiana legislacyjna dotycząca działalności m.in. Narodowego Centrum Badań i Rozwoju czy Narodowego Centrum Nauki w zakresie prowadzonej polityki grantowej. Natomiast organizacja szkół wyższych, w tym kwestie dotyczące awansów naukowych, statusu pracowników naukowych, powinny być unormowane w odrębnej ustawie zatytułowanej właśnie „Prawo o szkolnictwie wyższym”.

W kontekście polskiej tradycji szkolnictwa wyższego istotne jest także zachowanie struktury wydziałów — uregulowane na poziomie ustawowym — zamiast mgli-

stych postanowień dotyczących przyszłego statutu uczelni. Łączy się z tym także zachowanie ich niezależności oraz udziału w nadawaniu stopni naukowych, ponieważ to wydziały stanowią o autonomii i tradycji polskich szkół wyższych, a także o realnej pracy dydaktyczno-naukowej. Powołanie instytucji rektora o statusie organu centralnego, a przede wszystkim nieznanej w polskim systemie szkolnictwa wyższego rady uczelni, w dużym stopniu zagraża autonomii szkół wyższych, co wynika m.in. ze składu osobowego rady uczelni, którego połowę mają stanowić osoby o bliżej nieznanej proveniencji zarówno naukowej, jak i politycznej.

Wynika z tego, że projekt ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk nr 2446) oraz związany z nim projekt ustawy przepisy wprowadzające ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk nr 2447) w obecnej wersji nie powinny być — z powodów wcześniej wskazanych — dalej procedowane. Wymagają one bowiem daleko idących zmian koncepcyjnych oraz formalno-strukturalnych, a szkolnictwo wyższe nie może po raz kolejny być przedmiotem eksperymentu, który rozpoczął się w okresie urzędowania minister B. Kudryckiej.

*Robert Jastrzębski**

* **Dr hab. Robert Jastrzębski**, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; robert.jastrzebski@sejm.gov.pl