

# Sto lat działalności ustawodawczej w szkolnictwie wyższym w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem okresu trzydziestolecia transformacja<sup>1</sup>

Jerzy Woźnicki

---

## Streszczenie

Niniejszy rozdział jest poświęcony ustawodawstwu kreującemu system szkolnictwa wyższego w okresie transformacji ustrojowej w latach 1989–2019, na tle stu lat działalności legislacyjnej w tym zakresie po odzyskaniu niepodległości przez Polskę po okresie zaborów. Autor konfrontuje zmieniające się regulacje w okresie II Rzeczypospolitej z ustawami w latach PRL, a następnie poddaje analizie prawno-instytucjonalnej działanie i przekształcenia systemu szkolnictwa wyższego w III RP.

Analizie zostały poddane ustawy główne, uchwalane jako pierwotne, a nie ich nowelizacje, a w tym: Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. *o szkołach akademickich*, Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. *o szkołach akademickich*, Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. *o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki*, Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. *o szkołach wyższych*, Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. *o szkolnictwie wyższym*, ze szczególnym uwzględnieniem ustaw z okresu transformacji ustrojowej 1989–2019 r., do których należą Ustawa z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym*, Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* oraz Ustawa z dnia 10 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. W tekście rozdziału, autor przywołuje jedynie niektóre regulacje wybrane z tekstu tych ustaw<sup>2</sup>. W części końcowej opracowania znalazły się wnioski i rekomendacje, ocena ogólna stanu systemu szkolnictwa wyższego oraz podsumowanie.

**Słowa kluczowe:** system szkolnictwa wyższego, ustawodawstwo, transformacja

---

## 1. Wprowadzenie

Każdy akt rangi ustawowej dotyczący szkolnictwa wyższego określa sferę *governance*, a w tym model instytucjonalny uczelni, co stanowi przedmiot referowanych analiz. Możemy wyróżnić dwa rozwiązania podstawowe w tym zakresie – model, w którym uczelnia jest „bardziej państwowa” i model, w którym uczelnia jest „bardziej publiczna”. Kwestia ta ma znaczenie fundamentalne na

---

<sup>1</sup> Opracowując tekst niniejszego rozdziału, który z założenia ma charakter przeglądowy i syntetyczny, autor odwoływał się do swych wcześniejszych publikacji odnotowanych w Bibliografii.

<sup>2</sup> Pogrubienia moje – JW.

gruncie szkolnictwa wyższego i od wyboru przyjętego rozstrzygnięcia zależą dalsze regulacje ustawowe<sup>3</sup>.

Z modelem uczelni „bardziej państwowej” mamy do czynienia, gdy na poziomie instytucji sprawowana jest przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego choćby w części władza zarządcza, a nie jedynie regulacyjna i nadzorczą, a zasoby materialne uczelni pozostają majątkiem skarbu państwa. W tym modelu istotnie zwiększona zostaje odpowiedzialność państwa za poszczególne uczelnie. Jest to model etatystyczny, co oznacza pewne formy kontroli ministra nad polityką kadrową w uczelni. Wszyscy nauczyciele akademicy traktowani są jak pracownicy państwowi i zarabiają w przybliżeniu tyle samo w całym kraju. Taki model musi oznaczać marginalizację autonomii uczelni<sup>4</sup>.

Model uczelni „bardziej publicznej” dotyczy szkoły wyższej, która posiada własny, różnicujący pracowników system wynagradzania, a także własny system zadaniowy (tzw. pensum dydaktyczne nie jest jednoznacznie określoną kategorią ustawową). W tym modelu uczelnia może używać swego mienia, dzięki jej uprzedniemu uwłaszczeniu, do pomnażania majątku oraz zdobywania środków na swój rozwój. Uczelnia – pozostając publiczna – jest jednocześnie wolna w dziedzinie własnego zarządu. Autonomia uczelni w modelu „bardziej publicznym” jest zwiększona w znaczącym stopniu<sup>5</sup>.

To właśnie zakres autonomii instytucjonalnej stanowi wyznacznik rozróżniająca zarysowane dwa zasadnicze modele uczelni. Potwierdza to fundamentalny charakter pojęcia autonomii na gruncie szkolnictwa wyższego<sup>6</sup>.

W okresie ostatnich stu lat odnotować można zmiany legislacyjne, zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść autonomii uczelni i szerzej, sfery *governance* w szkolnictwie wyższym. Analiza tych zmian jest podstawowym celem autora niniejszego rozdziału.

Autonomia uczelni znajduje głębokie zakorzenienie w tradycji uniwersytetu. Sama zasada autonomii szkół wyższych jest wpisana do Konstytucji RP, choć jej zakres ustala ustawa zwykła<sup>7</sup>. Oznacza to jednak, że model uczelni ustawowo całkowicie pozbawionej autonomii byłby niekonstytucyjny i mógłby podlegać skutecznemu zaskarżeniu.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawiera regulacje określające także inne wartości fundamentalne, do których należą m. in. zasady:

- powszechnego i równego dostępu do wykształcenia,

---

<sup>3</sup> J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007, s. 148.

<sup>4</sup> Tamże, s. 149.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> J. Woźnicki, *Dedykowane normy konstytucyjne i dobre praktyki w realizacji polityki publicznej wobec sektora wiedzy*, *Studia z Polityki Publicznej*, Warszawa 2014, nr 1(1) s. 11–31.

- wolności badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników,
- wolności nauczania.

Analizując ustawodawstwo polskie dotyczące szkolnictwa wyższego, warto zwrócić uwagę na następujące aspekty określające zakres kompetencji ministra w kontekście wymagań zapewniających autonomię uczelni. Z punktu widzenia regulacji w sferze *governance*, uczelnia akademicka musi zachować prawo do powoływania swych organów i osób pełniących funkcje kierownicze (rektora, prorektorów, dziekanów), tworzenia i likwidacji jednostek uczelni, opracowywania planów studiów i programów nauczania/kształcenia, kontroli kosztów ponoszonych przez uczelnię (decydowania o wydatkach) oraz własnej polityki kadrowej (przyznawanie etatów, zatrudnianie i zwalnianie pracowników). Za kluczową uznaje się zasadę, że minister może czynić tylko tyle, na ile ustawa jednoznacznie mu pozwala.

Konstytucja RP mówi o autonomii instytucji, a Preambuła do aktualnie obowiązującej Ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* o autonomii społeczności akademickiej. W Komentarzu do tej ustawy czytamy m.in.: „*Autonomia każdej uczelni to prawo jej organów do podejmowania suwerennych decyzji w ramach ich kompetencji w określonym ustawowo zakresie. W szkole wyższej, autonomia społeczności akademickiej to zapewnienie jej określonego zakresu swobody działania w uczelni i prawa do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji w ramach zasady samorządności, czego konkretnym przejawem jest działanie w uczelni wybieralnych organów kolegialnych. W Preambule mamy zatem do czynienia z obowiązkiem tworzenia warunków dla wolności dedykowanych każdemu, ale indywidualnie i autonomii dedykowanej społeczności zbiorowo (...)*”<sup>8</sup>.

Atrybutem autonomii społeczności akademickiej jest m.in. prawo do tworzenia instytucji przedstawicielskich, uznawanie prawa tych instytucji do niezależności i działania w warunkach respektowania przez organy państwa zasad partycypacji i dialogu. Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* została opracowana z intencją stworzenia warunków zapewniających, obok autonomii uczelni, także autonomię społeczności akademickiej jako wspólnoty uczelni na poziomie instytucjonalnym oraz autonomię środowiska akademickiego na poziomie systemowym<sup>9</sup>.

## 2. Treść ustaw przed okresem transformacji: lata 1920–1989

### Ustawa z 1920 roku

Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. *o szkołach akademickich* została podpisana przez Marszałka W. Trąpczyńskiego, Prezydenta Ministrów W. Witosa oraz

<sup>8</sup> J. Woźnicki, komentarz do Preambuły, [w:] J. Woźnicki (red.), Komentarz do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

<sup>9</sup> Tamże.

Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego M. Rataja. Przepisy poprzedzał Wstęp, w następującym brzmieniu:

*Najwyższe uczelnie, poświęcone pielęgnowaniu i szerzeniu wiedzy, noszą w Państwie Polskiem w ogólności nazwę szkół akademickich, a w szczególności wszechnic, czyli uniwersytetów, szkół głównych, politechnik i akademii. Zadaniem ich jest służyć nauce i ojczyźnie. W tym celu mają one szukać i dochodzić prawdy we wszystkich gałęziach wiedzy ludzkiej, oraz przewodniczyć na drodze poznawania tej prawdy przez młodzież akademicką, a przez nią rozpowszechniać ją wśród całego narodu polskiego w imię zasad, przyświecających moralnemu i umysłowemu doskonaleniu się rodzaju ludzkiego. Zadaniem szkół akademickich jest również przygotowywanie młodzieży do zawodów praktycznych, których wykonywanie wymaga naukowego opanowania różnych gałęzi wiedzy i samodzielnego sądu o wchodzących w ich zakres zagadnieniach teoretycznych i praktycznych. W ten sposób szkoły akademickie mają spełniać jak najwierniej to szczerne zadanie, które już przed wiekami wskazał najstarszej z nich jej założyciel, król Kazimierz Wielki, życząc jej aby była nauk perłą, aby wychowywała ludzi przezornych i dojrzałego sądu, cnotą zdobnych i w naukach biegłych, a zarazem aby stała się krynicą umiejętnej wiedzy, z której mogliby czerpać wszyscy.*

Ustawa z 1920 r. zawierała 114 artykułów. Treść wybranych regulacji dotyczących sfery governance przywołano poniżej – najpierw tych określających charakter uczelni:

*Art. 1. Ustawa niniejsza określa zasady ustroju szkół akademickich w sposób jednolity. W granicach jej **zostaje przyznany** każdej z nich **samorząd i możność wydawania własnego statutu**, zawierającego przepisy szczegółowe i rozwijającego podane tu zasady. Przepisy te nie mogą jednak sprzeciwiać się zawartym tu postanowieniom. **Statut** każdej szkoły akademickiej **podlega zatwierdzeniu przez Ministra** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, jako wykonującego **zwierzchnią władzę rządową** nad szkołami akademickimi.*

*Art. 5. Szkoły akademickie posiadają charakter osób prawnych, mogą więc przyjmować zapisy i darowizny i **samodzielnie zarządzać swoim**, w ten sposób uzyskanym **majątkiem**. Mają one **prawo rozporządzać sumami**, które im rząd przeznaczył, w ramach **zatwierdzonego przez Ministerstwo** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego **budżetu**. W obrębie tych ram **przeznaczenie poszczególnych sum może być zmienione za zezwoleniem Ministerstwa** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Mają też prawo używać będących własnością państwową gmachów i zakładów wraz z urządzeniami i inwentarzem. Pod temi względami podlegają one jedynie kontroli rządowej ze strony Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.*

Wolność nauczania przekładała się na konkretne zapisy w brzmieniu:

*Art. 6. Szkołom akademickim przysługuje **prawo wolności nauki i nauczania**. Każdy **profesor** i docent szkoły akademickiej **ma prawo podawać***

***i oświetlać z katedry według swojego naukowego przekonania i sposobem naukowym wszelkie zagadnienia*** wchodzące w zakres gałęzi wiedzy, których jest przedstawicielem: tak samo ***ma zupełną swobodę w wyborze metod wykładów i ćwiczeń.***

W artykułach 11 i 12 zamieszczono regulacje dotyczące organu kolegialnego uczelni, jakim jest „zebranie ogólne profesorów” oraz zakresu jego kompetencji.

Art. 11. W tych szkołach akademickich, których statuty szczegółowe przewidują **zebranie ogólne profesorów**, składa się ono z **profesorów honorowych, zwyczajnych, nadzwyczajnych i docentów**, należących do rad wydziałowych. Przewodniczącym jest rektor lub jego zastępca.

Art. 12. **Do zakresu działania** zebrania ogólnego profesorów **należy:**

1) **Uchwalanie statutu** szczegółowego szkoły w ramach niniejszej ustawy, (...)

3) **Wybór rektora** (...).

Natomiast w art. 23, 24 i 27 zawarto przepisy dotyczące organu jednoosobowego, jakim jest Rektor, wraz z jego kompetencjami, zasadami elekcji i zakresem obowiązków.

Art. 23. **Rektor piastuje najwyższą godność** w szkole akademickiej; jest **przewodniczącym senatu i zebrania ogólnego profesorów**; czuwa nad należyтым biegiem spraw, wchodzących w zakres działania tych władz i ponosi przede wszystkim **odpowiedzialność za należyte przestrzeganie ustaw i rozporządzeń rządowych.**

**Rektorowi przysługuje tytuł Magnificencji.**

Art. 24. **Rektor jest wybierany** z grona profesorów zwyczajnych i honorowych, należących do rad wydziałowych, **przez zebranie ogólne profesorów lub przez delegatów rad wydziałowych** przy czym wyborcy nie są obowiązani liczyć się z kolejnością wydziałów. **Szczegóły sposobu wybierania rektora określa statut** każdej szkoły wyższej.

Art. 27. Rektor czuwa nad porządkiem na terytorium szkoły przy pomocy organów szkolnych. W razie grożącego niebezpieczeństwa **rektor może pozwolić na wkroczenie organów władz bezpieczeństwa**; władze te mogą wkraczać tylko w wypadkach wyjątkowo nagłych, zawiadamiając o tym naczelnym rektora.

Kolejne artykuły dotyczyły stanowisk nauczycieli akademickich:

Art. 41. Do grona nauczycielskiego szkół akademickich należą:

po pierwsze – **nauczyciele akademicy**, tj.

- 1) profesorowie honorowi,
- 2) profesorowie zwyczajni,
- 3) profesorowie nadzwyczajni,
- 4) docenci;

po wtóre – **nauczyciele w ścisłym znaczeniu** np. lektorzy.

Art. 42. **Profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych mianuje naczelną władzą państwowa na wniosek rady odpowiedniego wydziału**, przyję-

ty przez zebranie ogólne profesorów, względnie senat, **przedstawiony do zatwierdzenia Ministrowi** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Wniosek powinien opierać się na referacie komisji, wyznaczonej przez radę wydziałową specjalnie dla rozważenia kandydatur.(...)

Art. 50. **Rada wydziałowa może udzielić** ubiegającemu się o to kandydatowi **prawa wykładania (venia legendi); postępowanie, prowadzące do tego celu, nazywa się habilitacją**, kandydat zaś, któremu zostało przyznane prawo wykładania w szkole akademickiej, otrzymuje tytuł docenta. Prawo wykładania obejmować ma całość pewnej nauki lub takiej jej części, która może być uważana za całość w sobie zamkniętą; nie może natomiast ograniczać się do dowolnego działu pewnej nauki.

O problemach wspólnych dla wszystkich uczelni także dyskutowano wspólnie.

Art. 106. **W celu roztrząsania pytań i opiniowania** w sprawach wspólnych wszystkim szkołom akademickim, albo pewnym ich kategoriom, albo też wydziałom lub katedrom, **mogą być zwoływane zjazdy delegatów tych szkół.**

Ustawa z 1920 roku określała listę uczelni, których dotyczyły wszystkie omawiane regulacje.

Art. 111. **Przepisy, określające zasady ustroju w sposób jednolity dla państwowych szkół akademickich, odnoszą się do następujących uczelni:**

1. Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie,
2. Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie,
3. Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie,
4. Uniwersytetu warszawskiego,
5. Uniwersytetu poznańskiego,
6. Szkoły Politechnicznej we Lwowie
7. Politechniki Warszawskiej,
8. Akademii Weterynarii we Lwowie,
9. Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,
10. Akademii Górniczej w Krakowie.

Rozciągnięcie tych przepisów na inne państwowe szkoły akademickie następuje w drodze aktu ustawodawczego.

## **Ustawa z 1933 roku**

Następną referowaną ustawą jest Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej: I. Mościckiego, Prezesa Rady Ministrów: A. Prystora, Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego J. Jędrzejewicza, Ministra Spraw Wewnętrznych B. Pierackiego, Ministra Skarbu Wł. Zawadzkiego, Ministra Sprawiedliwości Cz. Michałowskiego, Ministra Spraw Wojskowych J. Piłsudskiego.

Ustawa zawierała 62 artykuły. Oto treść niektórych z nich:

W artykule 1 ustawy podkreślono wagę zasady wolności nauki i nauczania:

Art. 1. (1) Szkoły akademickie zorganizowane są na **zasadzie wolności nauki i nauczania** (...)

Lista szkół akademickich wymienionych w art. 111 ustawy z 1920 r. została poszerzona o kolejne trzy, a mianowicie:

Art. 2. Państwowemi szkołami akademickimi są (...)  
Akademja Sztuk Pięknych w Krakowie  
Akademja Sztuk Pięknych w Warszawie,  
Akademja Stomatologiczna w Warszawie.

Zwiększono zakres władzy ministra, czyniąc krok w kierunku „dopaństwowienia” szkolnictwa wyższego; m.in. zgodnie z art. 3 minister nie tylko, jak przedtem, zatwierdzał statuty i wszelkie ich zmiany, ale na podstawie art. 4 (1) otrzymał władzę naczelną nad szkołami wyższymi.

Art. 3. (4) **Statut** oraz wszelkie jego zmiany podlegają **zatwierdzeniu przez Ministra** (...)

Art. 4. (1) **Minister** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego **jest władzą naczelną szkół akademickich i sprawuje nad nimi zwierzchni nadzór.**

W artykule 4 (2) po raz pierwszy w ustawie uregulowano kwestie zjazdów rektorów. Stanowiło to swoisty początek historii konferencji rektorów w Polsce. Przewodniczącym zjazdów rektorów ówczesnie był jednak minister lub jego delegat.

Art. 4. (2) Celem omawiania spraw dotyczących ogółu szkół akademickich **Minister** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego **zwołuje w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na trzy lata, zjazd rektorów wszystkich szkół akademickich.** Zjazdowi przewodniczy Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego lub jego delegat. Uchwały zjazdu mają charakter opinii.

Ograniczenie autonomii uczelni widoczne było w kwestii wyboru rektora. W ustawie z 1933 roku to Minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego miał znaczący wpływ na jego wybór.

Art. 9. (3) **Wybór rektora podlega zatwierdzeniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Uczelnie zachowały prawo do eksterytorialności swych kampusów.

Art. 11. (1) **Rektor** czuwa nad porządkiem na terenie szkoły przy pomocy organów szkolnych; **jest władny wezwać pomocy organów bezpieczeństwa, gdy uzna to za konieczne.**

(2) Organy bezpieczeństwa mogą wkroczyć z własnej inicjatywy na teren, podlegający władzy porządkowej rektora, w wypadkach nagłego niebezpieczeństwa. O wkroczeniu winna władza bezpieczeństwa natychmiast zawiadomić rektora.

(3) **Rektor ustala teren szkoły, zawiadamiając o tem władzę administracji ogólnej.**

W artykułach 32 i 33 zawarto regulacje dotyczące modelu kariery naukowej.

Art. 32. **Prezydent Rzeczypospolitej może na wniosek Ministra** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, przedstawiony na podstawie uchwały rady wydziałowej i po wysłuchaniu opinii senatu, **mianować tytularnymi**

**profesorami szkoły akademickiej** za wybitną działalność naukową (artyścyczną) docentów, którzy wykładają w tym charakterze co najmniej przez pięć lat.

Art. 33. (1) Profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych mianuje Prezydent Rzeczypospolitej.

(2) **Przed obsadzeniem katedry rada wydziałowa przeprowadza ankietę, a mianowicie zwraca się do wszystkich profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych**, wykładających dany przedmiot we wszystkich szkołach akademickich, z żądaniem nadesłania opinii, jakich kandydatów uznać należy za najodpowiedniejszych. **Zapytanie rady nie może zawierać nazwisk kandydatów, zgłoszonych już czy upatrzonych.**

W ustawie znalazło swoje miejsce odniesienie do jednego z aspektów problemu finansowania. Artykuł 40 poświęcony był pobieraniu czesnego.

Art. 40. **Szkoły akademickie mogą pobierać opłaty na cele, związane z nauczaniem, ze studentami i nauczającymi. Wysokość opłat, sposób pobierania, ich przeznaczenie i podział, oraz sposób zarządzania nimi ustala rozporządzenie Ministra** Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

W ustawie z 1933 roku wprowadzono uczelnie prywatne stanowiące nową, osobną kategorię uczelni zgodnie z brzmieniem art. 55:

(1) **Prywatnymi szkołami akademickimi są:**

**Szkoła Główna Handlowa** w Warszawie (nosząca dotąd nazwę Wyższej Szkoły Handlowej), **Katolicki Uniwersytet Lubelski i Wolna Wszechnica Polska** w Warszawie.

(2) Szkole Głównej Handlowej w Warszawie nadaje się mocą niniejszej ustawy pełne prawa państwowych szkół akademickich.

## Ustawa z 1951 roku

Ustawę z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i pracownikach nauki podpisał Prezydent Rzeczypospolitej B. Bierut, Prezes Rady Ministrów J. Cyrankiewicz, Minister Szkolnictwa Wyższego A. Rapacki. Tej ustawie, określanej często jako stalinowska, nie warto poświęcać zbyt wiele miejsca.

Zawierała ona 78 artykułów, a w tym m.in. następujące przepisy określające model w pełni „dopaństwowionej” szkoły wyższej.

Art. 1. Szkoły wyższe, kształtują i wychowują **kadry inteligencji ludowej w duchu ofiarnej służby ojczyźnie, walki o pokój i socjalizm** (...).

Art. 2 (1) **Minister Szkolnictwa Wyższego zarządza szkołami wyższymi**. (...)

Art. 3. (1) Przy Ministrze Szkolnictwa Wyższego działa Rada Główna Szkolnictwa Wyższego. (...) (3) **Przewodniczącym Rady Głównej jest Minister** Szkolnictwa Wyższego. Członków Rady Głównej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Szkolnictwa Wyższego. (...)

Art. 5. (2) **Wzorcowy statut szkoły wyższej ustala Rada Ministrów** na wniosek Ministra Szkolnictwa Wyższego. (3) **Statut**, określający ustrój szkoły i zakres działania organów szkoły, **nadaje Minister**.



Art. 19. (1) **Rektorów powołuje minister** spośród profesorów, a wyjątkowo spośród docentów. (...) (5) Odwołanie następuje w tym samym trybie jak powołanie.

Art. 20. (1) Minister określi za zgodą Prezesa Rady Ministrów zasady organizacyjne administracji szkoły wyższej i ustali stanowiska, których obsada wymaga zgody ministra. (...)

Art. 29. Minister ustali liczbę studentów, jaka może być przyjęta w danym roku na dany rodzaj i stopień studiów w poszczególnych szkołach wyższych.

## Ustawa z 1958 roku

Dwa lata po wydarzeniach tzw. polskiego października 1956 r., pojawiła się nowa regulacja. Ustawę z dnia 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych podpisał Przewodniczący Rady Państwa A. Zawadzki, Sekretarz Rady Państwa J. Horodecki. W ustawie zawierającej 159 artykułów znalazły się m.in. następujące przepisy:

Art. 1. **Szkoły wyższe aktywnie uczestniczą w budowie i umacnianiu socjalizmu w Polsce** (...).

Art. 5. (2) **Minister** szkolnictwa wyższego: Ustala projekty perspektywicznych i okresowych planów rozwoju szkolnictwa wyższego, **Ustala** podstawowe kierunki pracy szkoły wyższej, ramowe plany badań naukowych, **plany studiów, ramowe programy nauczania i regulaminy studiów**, Ustala kierunek i zasady polityki kadrowej oraz **etaty osobowe szkół wyższych**, Ustala zasady organizacji i finansowania badań naukowych w szkołach wyższych i współpracy szkół wyższych z innymi placówkami naukowymi w tym zakresie, **Ustala zasady** regulujące administracyjną i gospodarczą działalność szkół wyższych, **Decyduje w zasadniczych sprawach** związanych ze **współpracą** szkół wyższych z zagranicą, Wykonuje w stosunku do szkół wyższych inne czynności nadzoru określone w ustawie niniejszej oraz w przepisach o urzędzie Ministra Szkolnictwa Wyższego.

(3) **Minister** Szkolnictwa Wyższego sam lub przez swoje organy **kontroluje działalność szkoły wyższej**. Minister może żądać od organów szkoły wyższej złożenia wyjaśnień w każdej sprawie.

Art.6. (5) Rada Główna działa z inicjatywy ministra lub z własnej inicjatywy.

Art. 7. (1) **Przewodniczącym Rady Głównej jest Minister**; członkami Rady Głównej są samodzielni pracownicy nauki reprezentujący główne kierunki studiów w szkołach wyższych. **Skład Rady Głównej pochodzi w 2/3 z wyboru**, a w 1/3 z powołania przez Ministra.

Art. 18. (1) Ustrój szkoły wyższej określa w sposób szczegółowy jej statut. (2) Statut szkoły wyższej uchwała senat, a zatwierdza Minister.

Art. 21. (1) Rektora szkoły wyższej wybiera senat na okres lat 3. (...)

(8) **W ciągu 14 dni od otrzymania protokołu wyboru rektora Minister może złożyć sprzeciw w stosunku do dokonanego wyboru**; w razie złożenia

sprzeciwu przeprowadza się nowe wybory w ciągu 14 dni od dnia doręczenia sprzeciwu szkole wyższej.

Art. 22. **Minister może powołać rektora**, jeśli wybór jego nie zostanie dokonany w terminie, jak również w razie złożenia kolejno dwóch sprzeciwów w stosunku do wyboru rektora.

Art. 24. **Minister może odwołać rektora**, jeśli nie wywiązuje się on ze swoich obowiązków.

W następstwie tzw. wydarzeń marcowych z 1968 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, która miała przywrócić tzw. ład, porządek i wartości socjalistycznego państwa na uczelniach. Przykładowymi skutkami nowelizacji z 1968 r. było m.in. pozbawienie autonomii uczelni w zakresie kształtowania władz oraz struktur wewnętrznych uczelni, a także stworzenie prawnych możliwości przeprowadzenia w uczelniach czystek personalnych, obejmujących profesorów i studentów.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez autora, akty nowelizujące referowane ustawy, w tym opracowaniu nie są cytowane.

## **Ustawa z 1982 roku**

W 1982 roku, w warunkach gdy od 13 grudnia 1981 r. trwał stan wojenny, weszła w życie ustawa zawierająca 233 artykuły, której treść była dla wszystkich pewnym zaskoczeniem. Ustawę z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym podpisał Przewodniczący Rady Państwa H. Jabłoński i Sekretarz Rady Państwa E. Duda.

Pierwszy raz w ustawie regulującej szkolnictwo wyższe pojawiły się bowiem m.in. przepisy, które będą następnie utrzymywane w ustawach w okresie państwa demokratycznego, a w tym:

Art. 1. (2) **Szkoły wyższe są samorządnymi społecznościami** nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników szkoły.

Art. 2. (1) **Szkoły wyższe** uczestniczą w dziele wszechstronnego rozwoju nauki, kultury i gospodarki narodowej oraz **kształcą studentów**, zgodnie z ideałami humanizmu i sprawiedliwości społecznej, na **świadomych swych obowiązków i praw obywateli socjalistycznego państwa**. (2) Szkoły wyższe w swej działalności kierują się dobrem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. (3) **Szkoły wyższe w swej działalności kierują się zasadami wolności nauki i sztuki**. Zgodnie z tymi zasadami w szkołach wyższych jest rozwijana wielość kierunków naukowych i artystycznych **przy poszanowaniu odrębności światopoglądowych**.

Art. 4. (2) **Szkoła wyższa ma w szczególności prawo do: Uchwalania statutu szkoły, Wyboru rektora, prorektorów, dziekanów, prodziekanów oraz innych organów jednoosobowych i kolegialnych, a także do ich odwoływania.** (...)

Art. 7. (1) **Szkoła działa na podstawie statutu uchwalanego przez senat**, po zasięgnięciu opinii kolegialnych organów jednostek organizacyjnych szkoły

oraz organizacji politycznych i społecznych działających w szkole. (2) Rektor przedstawia statut właściwemu ministrowi w ciągu miesiąca od dnia jego uchwalenia. (3) Właściwy **minister może zgłosić zastrzeżenia do statutu szkoły** w terminie trzech miesięcy od daty jego otrzymania. (4) Senat uzgadnia z właściwym ministrem poprawki do statutu w terminie trzech miesięcy od daty zgłoszenia zastrzeżeń. Po upływie tego terminu, w razie braku uzgodnienia, **ostateczną decyzję w sprawie treści statutu podejmuje właściwy minister, za zgodą prezydium Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.**

Art. 15. (1) **Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie szkoły zapewnia rektor** przy pomocy organów szkoły. (2) **Teren szkoły określa rektor** w porozumieniu z właściwym terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. (3) **Organy porządku publicznego mogą wkroczyć na teren szkoły tylko na wezwanie rektora** lub osoby przez niego upoważnionej. Jednakże w razie powstania nagłego zagrożenia życia ludzkiego lub katastrofy żywiołowej organy te mogą same wkroczyć na teren szkoły, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora. Organy porządku publicznego powinny opuścić teren szkoły niezwłocznie po ustaniu przyczyn, które uzasadniły ich wkroczenie na teren szkoły.

Art. 25. (1) **Minister** Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki **sprawuje nadzór** nad podległymi szkołami **w zakresie zgodności ich działania z prawem.** W tym celu może: żądać od organów szkoły wyjaśnień w każdej sprawie dotyczącej działalności szkoły. (...)

Po raz pierwszy pojawiła się formuła ograniczonego nadzoru ministra:

Art. 41. (1) **Rektor szkoły jest wybierany przez senat lub kolegium elektorów,** Statut szkoły określa organ dokonujący wyboru rektora. (...) (3) Przewodniczący organu przeprowadzającego wybory zawiadamia niezwłocznie właściwego ministra o dokonanym wyborze. (4) Właściwy **minister** w terminie czternastu dni od dnia zawiadomienia **może zgłosić, w porozumieniu z prezydium Rady Głównej, uzasadniony sprzeciw** w stosunku do dokonanego wyboru. W terminie czternastu dni od doręczenia szkole sprzeciwu właściwy organ szkoły przeprowadza ponowne wybory. (5) **W ponownych wyborach nie może kandydować osoba, w stosunku do której zgłoszono sprzeciw (...)** (6) Właściwy **minister potwierdza nominacją wybór rektora** szkoły. (7) W wypadku utworzenia szkoły pierwszego rektora powołuje właściwy minister.

Artykuł 16 jest uznawany za początek historii i tradycji dzisiejszej Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

**Art. 16.** (1) Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zwana dalej „Radą Główną”, jest wybieralnym organem przedstawicielskim szkolnictwa wyższego, posiadającym uprawnienia stanowiące i opiniodawcze w zakresie przewidzianym w ustawie.

Wprawdzie ustawa z 4 maja 1982 r. weszła w życie po kilku miesiącach po ogłoszeniu stanu wojennego, ale jej projekt został opracowany, w okresie

jawnego działania Solidarności, przez przedstawicieli niezależnych środowisk. Ustawa ta miała poparcie środowiska akademickiego. Ze strony ówczesnych władz był to swego rodzaju eksperyment polityczny – miał on na celu pokazanie, że władza nie jest opresyjna wobec środowisk akademickich i pozostaje gotowa na otwarcie w stosunku do inteligencji. Niestety, regulacje tej ustawy po pewnym czasie zaczęły wyraźnie przeszkadzać władzom PRL. W wyniku ustawy nowelizującej z 1985 r.: odwołano decyzją ministra pewną liczbę rektorów, zwolniono wielu „nieprawomyślnych” pracowników itd. Sytuacja w szkolnictwie wyższym uległa zatem na pewien czas „socjalistycznej normalizacji”.

### 3. Ustawy z okresu transformacji 1989–2019

Kluczowe znaczenie dla rozważań przedstawionych w niniejszym rozdziale ma ustawodawstwo z okresu transformacji ustrojowej, a w tym: Ustawa z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym*, Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* oraz Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

#### Ustawa z 1990 roku

Ustawę z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym* podpisał Prezydent Rzeczypospolitej W. Jaruzelski. W ustawie, której projekt opracował nowy Rząd T. Mazowieckiego wprowadzono regulacje wymagane przez zasadę autonomii uczelni i gwarancje wolności, właściwe dla demokratycznego państwa prawnego, a w tym m.in. następujące przepisy:

Art. 2. (1) Szkoły wyższe, zwane dalej „uczelniami”, są organizowane i działają na zasadzie: **wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania**.

Art. 7. **Organy państwowe lub organy samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach.**

Art. 12. (1) **W uczelni państwowej, która zatrudnia na podstawie mianowania co najmniej sześćdziesięciu nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy i w której co najmniej połowa podstawowych jednostek organizacyjnych ma uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego, statut wchodzi w życie z dniem określonym w uchwale senatu.**

Po raz pierwszy zgodnie z art. 52, to same uczelnie zaczęły ustalać plany studiów i programy nauczania:

Art. 52. (2) Do kompetencji rady wydziału należy: (...) 2. **uchwalanie, po zasięgnięciu opinii wydziałowego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego, programu nauczania i planów studiów.**

Przywrócono obieralność władz akademickich znosząc istniejące wcześniej uprawnienia ministra w tym zakresie:

Art. 60. (1) **Rektor wybierany jest przez kolegium elektorów albo przez senat spośród osób posiadających tytuł naukowy lub stopień doktora habilitowanego, także niezatrudnionego w uczelni. Organ wybierający rektora oraz tryb jego wyboru określa statut.**

Zachowano też przywilej eksterytorialności kampusu:

Art. 178. (1) Rektor dba o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni. (2) **Teren uczelni określa rektor**, w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego. (3) **Organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą wkroczyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora.** Organy te mogą jednak wkroczyć z własnej inicjatywy na teren uczelni w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub katastrofy żywiołowej, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora. (4) Organy porządku i bezpieczeństwa publicznego zobowiązane są opuścić teren uczelni niezwłocznie po ustaniu przyczyn, które uzasadniały ich wkroczenie na teren uczelni lub na żądanie rektora.

### Ustawa z 2005 roku

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*, poprzedzająca Ustawę 2.0 – jak się to czasem określa – Ustawa 1.0, połączyła cztery akty rangi ustawowej w jeden nowy akt, obejmujący: Ustawę z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.), Ustawę z dnia 31 marca 1965 r. *o wyższym szkolnictwie wojskowym* (Dz. U. 1965 Nr 14, poz. 102), Ustawę z dnia 26 czerwca 1997 r. *o wyższych szkołach zawodowych* (Dz. U. 1997 Nr 96, poz. 590) oraz Projekt noweli Ustawy *dot. pomocy materialnej*, zaproponowany przez Ministerstwo.

Ustawa z 2005 r. stanowiła pierwszy istotny krok w kierunku deregulacji i konsolidacji przepisów. Z tych względów w jej nazwie zostało po raz pierwszy użyte słowo „Prawo” (o szkolnictwie wyższym).

Ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* podpisał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej: A. Kwaśniewski. Ustawa liczyła 276 artykułów, redukując do ok. 2/3 objętość i liczbę rozporządzeń czterech skonsolidowanych w jej treści aktów prawnych.

Projekt ustawy, z inicjatywy Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich został opracowany w 2003 r. przez zespół ekspertów powołanych na wniosek KRASP w Kancelarii Prezydenta RP, działający pod kierunkiem autora niniejszego opracowania. Projekt powstał na podstawie dokumentu programowego KRASP z 1998 r. pt. „Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego. Zasadnicze kierunki nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym”<sup>10</sup>. Projekt ten, przed skierowaniem go do Sejmu przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego na wniosek zespołu, w latach 2004–2005, był przedmiotem

<sup>10</sup> J. Woźnicki (red.), Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego. Zasadnicze kierunki nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym, KRASP, Warszawa 1998.

kilkudziesięciu otwartych debat z licznym udziałem przedstawicieli i członków środowisk akademickich z wielu ośrodków i uczelni w kraju, zyskując poparcie ówczesnych instytucji przedstawicielskich.

Ustawa odwoływała się do treści wybranych regulacji Konstytucji RP z 1997 r., a w tym m.in. do konstytucyjnej zasady autonomii uczelni, w brzmieniu:

*Art. 70. (5) Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.*

W nawiązaniu do tego przepisu umieszczono następujące uregulowania w ustawie z 2005 r.

*Art. 4. (1) **Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania** na zasadach określonych w ustawie. (2) W swoich działaniach uczelnie kierują się zasadami **wolności nauczania, wolności badań naukowych oraz wolności twórczości artystycznej.**(3) Uczelnie pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. (...) (5) **Organy administracji rządowej** i organy jednostek samorządu terytorialnego **mogą podejmować decyzje** dotyczące uczelni **tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach.***

*Art. 60. (8) **Organami wyborczymi uczelni publicznej są kolegia elektorów.***

*Art. 71. (1) Statut uczelni publicznej określa skład kolegium elektorów oraz tryb wyboru jego członków, tryb wyboru organów jednoosobowych (...) 1) jednoosobowe organy są wybierane przez kolegia elektorów.*

*Art. 72. (1) **Rektor uczelni publicznej jest wybierany spośród nauczycieli akademickich posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego.** (...)*

*Art. 38. (1) **Minister** właściwy do spraw szkolnictwa wyższego **może wystąpić do senatu uczelni z wnioskiem o odwołanie rektora w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń przez rektora przepisów prawa lub statutu.** Senat uczelni po zaopiniowaniu wniosku przekazuje go organowi właściwemu do odwołania rektora albo założycielowi uczelni niepublicznej, jeżeli jest właściwy do odwołania rektora. (2) Wnioski o odwołanie rektora rozpatrywane są w terminie trzydziestu dni od ich złożenia. (3) Do czasu rozpatrzenia wniosku o odwołanie rektora minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może zawiesić go w pełnieniu funkcji. (4) Rektor zostaje zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy prawa, w przypadku gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego. (5) **W przypadku rażącego naruszenia prawa przez rektora, minister** właściwy do spraw szkolnictwa wyższego **może odwołać rektora po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i wyznaczyć termin do przeprowadzenia wyborów uzupełniających.***

Po raz pierwszy zostały umocowane w ustawie: Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich (KRZaSP), a także Parlament Studentów RP oraz Krajowa Reprezentacja Doktorantów.

Art. 54. (1) **Uczelnie akademickie**, w których kształci się łącznie więcej niż połowa ogólnej liczby studentów studiujących w uczelniach akademickich, **mogą utworzyć Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich**.

Art. 55. (1) **Konferencje rektorów**, o których mowa w art. 54 ust. 1 i 2, **działają na rzecz rozwoju szkolnictwa wyższego, nauki i kultury**, a w szczególności: 1) **występują do organów władzy publicznej** w istotnych sprawach szkolnictwa wyższego, nauki i kultury oraz w żywotnych sprawach środowiska akademickiego; 2) **wyrażają z własnej inicjatywy opinie i przedstawiają wnioski** w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki i kultury. (2) **Organy władzy publicznej zasięgają opinii konferencji rektorów**, o których mowa w art. 54 ust. 1 i 2, w sprawach: 1) zasad działania i kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego, systemu badań naukowych, kształcenia i pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, zarządzania uczelniami, kształcenia kadr i polityki naukowej oraz bazy materialnej szkół wyższych; 2) projektu budżetu państwa w części dotyczącej szkolnictwa wyższego; 3) projektów aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki i kultury, a także promocji nauki polskiej za granicą; 4) rozwiązań w systemie oświaty mających znaczenie dla szkół wyższych.

Statut uczelni zyskał na znaczeniu w systemie źródeł prawa, a jego wejście w życie w poszczególnych uczelniach stało się mniej ograniczone przez wymogi ustawowe, co oznaczało, że znacznie większa liczba uczelni zyskała autonomię statutową:

Art. 56. (1) **Statut uczelni publicznej uchwała jej senat** większością co najmniej dwóch trzecich głosów swojego składu, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w uczelni. (2) **Statut uczelni publicznej, która posiada co najmniej cztery uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora**, a w przypadku uczelni artystycznej dwa takie uprawnienia, **wchodzi w życie z dniem określonym w uchwale senatu**.

Przejawem autonomii w zakresie studiów była regulacja:

Art. 6. (1) **Uczelnia ma** w szczególności **prawo do**: 1) **ustalania warunków przyjęcia na studia**, w tym liczby miejsc na studiach, z wyjątkiem studiów medycznych; 2) **ustalania planów studiów i programów kształcenia**, z uwzględnieniem standardów kształcenia określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 pkt 2 i 3.

Podtrzymano też wcześniejsze regulacje dotyczące terenu uczelni.

Art. 227. (1) Rektor dba o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni. (2) **Teren uczelni określa rektor w porozumieniu** z właściwym organem samorządu terytorialnego. (3) **Służby państwowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego mogą**

**wkroczyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora.** Służby te mogą jednak wkroczyć z własnej inicjatywy na teren uczelni w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego lub klęski żywiołowej, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora. (4) Porozumienia zawarte przez rektora z właściwymi organami służb, o których mowa w ust. 3, mogą określić inne przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa uzasadniające przebywanie tych służb na terenie uczelni. (5) Służby, o których mowa w ust. 3, są obowiązane opuścić teren uczelni niezwłocznie po ustaniu przyczyn, które uzasadniały ich wkroczenie na teren uczelni, lub na żądanie rektora.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (przypisany tu został jej umownie symbol 1.0) była trzykrotnie nowelizowana: w 2011 r. – Ustawą (1.1) z dnia 18 marca 2011 r., w 2014 r – Ustawą (1.2) z dnia 11 lipca 2014 r. oraz w 2016 r. Rząd przygotował trzecią nowelizację, tzw. ustawę deregulacyjną (trafniej – odbiurokratyzującą szkolnictwo wyższe) – Ustawę (1.3) z dnia 23 czerwca 2016 r. W efekcie tych wszystkich nowelizacji doszło do przeregulowania szkolnictwa wyższego – ustawa rosła, a jej przejrzystość stała się coraz mniejsza.<sup>11</sup>

## **Ustawa z 2018 roku**

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, tj. Ustawa 2.0 lub tzw. Konstytucja dla Nauki, łączy cztery ustawy w jeden akt, który zastępuje: Ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. *prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. 2005 Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.), Ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o zasadach finansowania nauki* (Dz. U. 2010 Nr 96, poz. 615 z późn. zm.), Ustawę z dnia 21 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. 2017, poz. 859), oraz Ustawę z dnia 17 lipca 1998 r. *o pożyczkach i kredytach studenckich* (Dz. U. 1998 Nr 108, poz. 685 z późn.zm.).

Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* liczącą 470 artykułów podpisał Prezydent RP Andrzej Duda. Ustawa ta może zostać uznana za akt otwierający nowy okres w działaniu systemu szkolnictwa wyższego i nauki ze względu na zakres i głębokość zmian oraz skonsolidowanie w jednym akcie wszystkich niezbędnych regulacji określających zasady i tryb działania tego systemu, co wcześniej z wielu względów było niemożliwe do osiągnięcia.

W Ustawie przywrócono Preambułę, w następującym brzmieniu:

### *Preambuła*

*Uznając, że dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie jest szczególnie szlachetną działalnością człowieka, oraz dostrzegając fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji, określa*

---

<sup>11</sup> Oznaczenia ustaw: 1.0, 1.1, 1.2, 1.3 pochodzą od autora i nie były dotąd stosowane w piśmiennictwie.



się zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz prowadzenia działalności naukowej w oparciu o następujące pryncypia:

- obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej,
- każdy uczony ponosi odpowiedzialność za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia,
- uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym.

W kolejnych, wybranych przykładowo, artykułach określony został model uczelni oraz system szkolnictwa wyższego i nauki wraz ze wszystkimi wymaganymi atrybutami.

Art. 3.

1. Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest **wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni.**

2. System szkolnictwa wyższego i nauki funkcjonuje z poszanowaniem **standardów międzynarodowych, zasad etycznych i dobrych praktyk** w zakresie kształcenia i działalności naukowej oraz z uwzględnieniem szczególnego znaczenia społecznej odpowiedzialności nauki.

Art. 4.

1. **Działalność naukowa obejmuje badania naukowe, prace rozwojowe oraz twórczość artystyczną.**

2. **Badania naukowe są działalnością obejmującą:**

1) **badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne** mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne;

2) **badania aplikacyjne** rozumiane jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, **nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług** lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

Art. 9.

1. Uczelnia posiada **osobowość prawną.**

2. **Uczelnia jest autonomiczna** na zasadach określonych w ustawie.

3. **Uczelnia prowadzi studia** na co najmniej jednym kierunku. (...)

Art. 10. 1. Pracownicy uczelni, doktoranci i studenci stanowią **wspólnotę uczelni.**

2. Członkowi wspólnoty uczelni przysługuje **czynne prawo wyborcze w uczelni.**

Art. 17. 1. **Organami uczelni:**

1) **publicznej – są rada uczelni, rektor i senat;**

2) **niepublicznej – są rektor i senat.**

**2. Statut uczelni może przewidywać również inne organy uczelni.**

Art. 34.

**1. Statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności:**

1) sposób powoływania i odwoływania organów uczelni, w tym podmioty uprawnione do wskazywania kandydatów na rektora, oraz sposób organizowania wyborów do organów uczelni;

2) skład rady uczelni oraz senatu;

3) zasady i tryb funkcjonowania rady uczelni, senatu i kolegium elektorów;

4) zasady sprawowania wewnętrznego nadzoru nad aktami wydawanymi przez organy uczelni;

5) typy jednostek organizacyjnych uczelni;

6) funkcje kierownicze w uczelni;

7) zasady powoływania osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływania; (...)

Art. 23. (...)

**2. Do zadań rektora należy w szczególności:**

**1) reprezentowanie uczelni;**

**2) zarządzanie uczelnią;**

3) przygotowywanie projektu statutu oraz projektu strategii uczelni;

4) składanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni;

**5) wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy;**

**6) powoływanie osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływanie;**

**7) prowadzenie polityki kadrowej w uczelni;**

8) tworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu;

9) tworzenie szkół doktorskich;

**10) prowadzenie gospodarki finansowej uczelni;**

11) zapewnianie wykonywania przepisów obowiązujących w uczelni. (...)

**3. Rektor nadaje regulamin organizacyjny, który określa:** 1) strukturę organizacyjną uczelni oraz podział zadań w ramach tej struktury; 2) organizację oraz zasady działania administracji uczelni. (...)

Art. 426. 1. W ramach nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki **minister sprawuje nadzór nad:**

**1) uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych; (...)**

W ogólności, oceniając zakres regulacyjny obowiązującej ustawy możemy stwierdzić, że główne obszary zmian to deregulacja (systemowa), ewaluacja (jakości kształcenia, działalności naukowej, szkół doktorskich) oraz konsolidacja (z wieloma odniesieniami).

Deregulacja dotyczy m.in. zakresu regulacji ustawy w sprawach uczelni (zmniejszony został zakres ingerencji ustawodawcy w sprawy wewnętrzne uczelni), roli statutów (zwiększono rolę statutu jako źródła prawa w uczelni), a także objętości ustawy (nastąpiło zmniejszenie objętości i liczby aktów wykonawczych, w porównaniu z sumą dotychczasowych aktów ustawowych obejmujących ten sam zakres).

Cały system ewaluacji w systemie szkolnictwa wyższego i nauki przeszedł gruntowną zmianę. Rozszerzono zadania PKA, która obok działań ewaluacyjnych ma obecnie również obowiązek prowadzenia działalności analitycznej, działalności szkoleniowej oraz upowszechniania dobrych praktyk w zakresie jakości kształcenia. Zastąpiono Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych – Komisją Ewaluacji Nauki (KEN) ze zmianą zakresu działania. Zreformowano model instytucjonalnej ewaluacji nauki – w nowym systemie, ewaluacji podlega działalność naukowa całej uczelni w poszczególnych dyscyplinach, a nie osiągnięcia poszczególnych jednostek. Wprowadzono powszechną ewaluację szkół doktorskich, która obejmuje zarówno uczelnie, jak i instytuty naukowe PAN, instytuty badawcze oraz instytuty międzynarodowe (które do tej pory nie były poddawane takiej ewaluacji).<sup>12</sup>

Konsolidacja odnosi się do wielu obszarów. Można wskazać tu konsolidację:

- aktów prawnych – ustawa zastępuje cztery wcześniejsze ustawy, art. 169 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669);
- działów administracji rządowej (nauka i szkolnictwo wyższe stały się jednym działem) – art. 41 Przepisy wprowadzające ustawę p.s.w.n.;
- dyscyplin naukowych i dziedzin nauk (47 dyscyplin, 8 dziedzin w miejsce 8 obszarów, 22 dziedzin i 102 dyscyplin) – art. 5 Ustawy p.s.w.n.; Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.09.2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U., poz. 1818);
- reguł etyki zawodowej w nauce (przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym uzupełnione i rozszerzone o nowe regulacje);
- źródeł finansowania (jedna subwencja zamiast dwóch dotacji) art. 365 pkt 1 i 2, art. 366 ust. 2 p.s.w.n.;
- zasobów uczelni i ich misji w trybie federacji (federacje podmiotów publicznych, federacje podmiotów niepublicznych – wspólna ewaluacja, szkoły doktorskie, nadawanie stopni, prowadzenie działalności naukowej itp.) – art. 165–167 p.s.w.n.;
- uczelni publicznych (art. 35) i niepublicznych w trybie fuzji (połączenie uczelni – art. 43, włączenie uczelni – art. 44);
- konsolidację w sferze ewaluacji (ewaluacja dyscypliny w uczelni, a nie jednostek organizacyjnych) – art. 265 ust. 4; art. 269 ust. 1;

---

<sup>12</sup> A. Mrozowska, komentarz do art. 241, [w:] J. Woźnicki (red.) Komentarz do Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- w sferze nadawania stopni naukowych (kompetencje jednego organu w uczelni dla danej dyscypliny) – art. 28 ust. 1 i 4, art. 170 ust. 1 pkt 5, ust. 3);
- kierunków studiów (jeden kierunek o danym programie w uczelni) – art. 53 ust. 1 i ust. 10;
- szkół doktorskich (jedna szkoła doktorska w danej dyscyplinie) – art. 198 ust. 5.

#### **4. Wkład środowisk akademickich w prace nad zmianami w szkolnictwie wyższym w okresie poprzedzającym transformację**

W swym wykładzie inauguracyjnym w roku stulecia niepodległości Polski, autor przedstawił m.in. następujące stwierdzenia:

*Wskaźniki rozwoju potwierdzają eksplozję działań prorozwojowych, energii i inicjatyw, a więc witalności w szkolnictwie wyższym w ostatnim 30-leciu. Źródłem tej witalności należy poszukiwać w autonomii instytucjonalnej wprowadzonej w 1990 roku. To z pewnością prawda: swoboda działania w ogólności wyzwala aktywność, zachęca do działania, przewyższa marazm.*

*Czy zatem obserwowaliśmy Witalność wyzwoloną przez Wolność? Czy wolność lat 90. zrodziła witalność obserwowaną w okresie ostatnich 30 lat w szkolnictwie wyższym? Tak... ale wolność w szkolnictwie wyższym nie pojawiła się w 1990 roku sama z siebie. To się nie stało samo, że wolność i autonomia uczelni zostały zakorzenione w ustawie z 1990 r., potem w Konstytucji z 1997 r., a następnie ugruntowane w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym w 2005 r.*

*Zasadniczą rolę w przygotowaniu założeń zmian w szkolnictwie wyższym odegrał ruch społeczny symbolizowany lub zorganizowany przez „Solidarność”, (w szczególności na wyróżnienie zasługuje tu działalność Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność” oraz akademickich porozumień poziomych), a w środowisku młodzieży akademickiej przez Niezależne Zrzeszenie Studentów, a także inne organizacje niezależne<sup>13</sup>.*

Teza wykładu, o którym mowa powyżej miała następujące brzmienie:

*W tym kontekście rysuje się teza o następujących mechanizmach i następstwie zdarzeń. To tak zrodzona witalność lat 80. stała się źródłem i praprzyczyną wolności uczelni w systemie szkolnictwa wyższego osiągniętej w 1990 r., potwierdzonej następnie w kolejnych latach 1997 i 2005. Oznacza to, że to wyzwolona wcześniej, bo już w latach 80. witalność przyniosła uczelniom wolność osadzoną na fundamencie autonomii w 1990 r. Źródła dzisiejszej wolności w szkolnictwie wyższym sytuują się zatem w latach 80. XX wieku.<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> J. Woźnicki, Szkolnictwo wyższe 1989–2014: witalność wyzwolona przez wolność a może odwrotnie? [w:] Wykłady inauguracyjne rok akademicki 2014/2015, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014.

<sup>14</sup> Tamże.

## 5. 30 lat transformacji na tle 100 lat doświadczeń: wnioski i rekomendacje

Procesy wprowadzania zmian w szkolnictwie wyższym w naszym kraju, w tym działania legislacyjne, zostały poddane wielu analizom i ocenom<sup>15</sup>. Wśród nich na szczególne podkreślenie zasługują opracowania przyjęte przez KRASP, a w tym rekomendacje zawarte w „Programie rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.”<sup>16</sup> Oto przywołane treści niektórych z nich:

Wprowadzając zmiany w szkolnictwie wyższym należy identyfikować obszary wymagające zmian, trzeba wskazywać narzędzia poprawy stanu, odwołując się do zasady pomocniczości, przeniesionej w obszar procesu legislacyjnego. Propozycja założeń dotyczących zmian musi być spójna systemowo i zrozumiała, a więc dobrze uzasadniona (duże znaczenie ma kompozycja i redakcja dokumentów). Wartościami w procesie wprowadzania zmian są ich przewidywalność i ewolucyjny charakter. Zasadnicze kierunki zmian to: dywersyfikacja, projakościowa selektywna deregulacja, internacjonalizacja, sieciowość, konsolidacja, wzrost społecznej roli i służebności uczelni.

Należy przestrzegać fundamentalnej zasady, iż regulacja nie może naruszyć istoty autonomii szkoły wyższej. Musi zostać zastosowana *zasada proporcjonalności* – ingerencję w sprawy danego samodzielnego podmiotu tylko wtedy, gdy jest to konieczne i w stopniu wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu wyrażającego niewątpliwą interes publiczny. Niezbędne jest respektowanie przez twórców legislacji, odniesień procesu deregulacji w szkolnictwie wyższym do wymogów swobody i autonomii uczelni jako wartości nie tylko fundamentalnych, ale i konstytucyjnych. Służyłoby temu szersze wykorzystanie mechanizmów tzw. autoregulacji.

Doświadczenia z przebiegu procesów legislacyjnych w szkolnictwie wyższym wskazują na szczególną ważność zasad partycypacji i dialogu.

J. Górniak w swoich pracach podkreśla znaczenie zasady partycypacji w przeprowadzaniu reformy szkolnictwa wyższego: *Przeprowadzanie poważnej reformy tak złożonego i delikatnego układu, jakim jest sektor akademicki, karze zachować roztropność i umiar oraz maksymalnie otworzyć się na wszelką dostępną wartościową wiedzę. Należy też zadbać o to, by na przeszkodzie wdrożeniu zmian nie stanęła niewiedza o ich istocie oraz związany z niepewnością lęk i opór przed zmianami. W związku z tym pojawia się (...) ważna cecha tego procesu zmian – partycypacja (...) szeroka partycypacja osób zainte-*

---

<sup>15</sup> Zob. D. Antonowicz, Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015; M. Kwiek, Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie, Wyd. Naukowe UAM. Poznań 2010; M. Kwiek, D. Antonowicz, J. Brdulak, M. Hulicka, T. Jędrzejewski, R. Kowalski, E. Kulczycki, K. Szadkowski, A. Szot, J. Wolszczak-Derlacz, Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Poznań 2017; S. Waltoś, A. Rozmus (red.), Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

<sup>16</sup> Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r., część I–V, FRP – KRASP, Warszawa 2015.

resowanych proponowanymi zmianami, zwłaszcza tych, których zmiany będą bezpośrednio dotyczyć, sprzyja poprawie jakości rozwiązań oraz zmniejszeniu oporu wobec zmian. Pozwala także lepiej zidentyfikować potencjalne problemy w fazie implementacji.<sup>17</sup>

Niezbędność stosowania w praktyce zasad partycypacji i dialogu społecznego znajduje również swój wyraz w następujących stwierdzeniach autora niniejszego rozdziału:

*Państwo, prowadząc politykę publiczną<sup>18</sup> w szkolnictwie wyższym i nauce, a zwłaszcza wprowadzając zmiany legislacyjne, powinno respektować zasady partycypacji i dialogu społecznego, zwłaszcza wobec instytucjonalnych partnerów środowiskowych. Dotyczy to: umocowanych ustawowo reprezentatywnych organów przedstawicielskich o zadaniach opiniotwórczych i doradczych, korporacji uczonych oraz think-tanków, organizacji pozarządowych pożytku publicznego, a w tym fundacji, stowarzyszeń i federacji twórców. Istotne jest, aby rola Państwa, zwłaszcza wobec instytucji przedstawicielskich szkolnictwa wyższego i nauki wskazanych w Ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, była wyraźnie określona ale ograniczona<sup>19</sup>, zdefiniowana i nakładająca obowiązki na strony dialogu ale jednocześnie gwarantująca prawa i wolności podmiotom środowiskowym. We współdziałaniu realizatorów polityki publicznej z partnerami społecznymi powinny być stosowane dobre praktyki partycypacji i dialogu, a w tym respektowana powinna być zasada niezależności ich opinii.<sup>20</sup>*

W celu zapewnienia właściwych norm we współdziałaniu Państwa ze środowiskiem akademickim i naukowym, Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW na posiedzeniu w dniu 3 lipca 2013 r. przyjęły wspólne stanowisko określające oczekiwania wobec organów władzy publicznej, dotyczące stosowania reguł dobrych praktyk w procesie stanowienia prawa w odniesieniu do szkolnictwa wyższego i nauki<sup>21</sup>.

O spełnianiu standardów dobrej legislacji można mówić, jeżeli w pracach nad aktami prawnymi, powstającymi zgodnie z Zasadami techniki prawodaw-

---

<sup>17</sup> J. Górniak, Ustawa 2.0: partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej, Nauka i szkolnictwo Wyższe 2(50)/2017, Poznań 2017.

<sup>18</sup> A. Zybala, Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013; W. Anioł, Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.

<sup>19</sup> J. Woźnicki, Dialog społeczny w szkolnictwie wyższym, wykład inauguracyjny wygłoszony w Górnośląskiej Szkole Wyższej im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach, Katowice 2015. Materiały niepublikowane.

<sup>20</sup> J. Woźnicki, Regulacje prawne i reguły kulturowe określające zasadę partycypacji i dialogu na gruncie uniwersytetu, [w:] J. Woźnicki (red.), Odpowiedzialność, zaangażowanie i bezstronność uniwersytetu. Uwarunkowania kulturowe i prawne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

<sup>21</sup> Patrz: Stanowisko wspólne Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia prac legislacyjnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, <http://www.krasp.org.pl/pliki/982d2fddbf52900b0425a8f5ca289dd.pdf> dostęp z dnia 01.10.2018.

czej i wytycznymi zawartymi w Regulaminie pracy Rady Ministrów, uwzględniane są Zasady Dialogu Społecznego<sup>22</sup>, a także zasady dobrych praktyk w procesie stanowienia prawa wskazane w przywołanym dokumencie instytucji przedstawicielskich środowiska akademickiego.

Jak to zostało podkreślone we wprowadzeniu, cztery aspekty, w ramach których zakres kompetencji ministra jest szczególnie istotny z punktu widzenia autonomii uczelni akademickiej, to:

- powoływanie władz uczelni (rektora, prorektorów, dziekanów),
- tworzenie i likwidacja jednostek uczelni,
- opracowywanie planów studiów i programów nauczania,
- kontrola kosztów ponoszonych przez uczelnię (zatwierdzanie wydatków) oraz polityki kadrowej (przyznawanie etatów, zatrudnianie i zwalnianie pracowników).

W tabeli 1 znajdujemy odpowiedź na pytania o zakres kompetencji ministra w tym kontekście. Im więcej „Tak”, tym gorzej dla autonomii uczelni, ponieważ to oznacza, że minister ingeruje we wskazany zakres w sprawę uczelni w sposób zarządczy. Im więcej „Nie”, tym lepiej<sup>23</sup>.

**Tabela 1.** Porównanie polskich ustaw dotyczących szkolnictwa wyższego

Ustawa z roku	Powoływanie władz uczelni	Tworzenie i likwidacja jednostek	Opracowywanie planów studiów	Kontrola kosztów/ /polityki kadrowej
1920 r.	Nie	Nie	Zatwierdza	Tak/Nie
1933 r.	Tak	Tak	Zatwierdza	Tak/Tak
1951 r.	Tak	Tak	Tak	TAK/Tak
1958 r.	Może zgłosić sprzeciw	Tak	Tak	Tak/Tak
1982 r.	Nie	Tak	Ramowe	Tak/Tak
1990 r.	Nie	Nie	Nie	Nie/Nie
2005 r.	Nie	Nie	Nie	Nie/Nie
2018 r.	Nie	Nie	Nie	Nie/Nie

Źródło: uaktualniona tabela z monografii: J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, FRP, Warszawa 2007, s. 161.

Przeгляд ustawodawstwa polskiego pozwala odnieść się do relacji „autonomia” a „polityka”. Wnioskiem jest, że polityka edukacyjna i naukowa jako umownie „polityka mała” jest silnie uwarunkowana przez umownie „politykę

<sup>22</sup> Dokument Programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r. pn. *Zasady Dialogu Społecznego*, Warszawa 2002.

<sup>23</sup> J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2007, s. 161.

dużą”, która ma charakter historyczny i decyduje o losach państwa. Ta „polityka duża” czasem wpływała negatywnie na szkolnictwo wyższe, jak to pokazują nowelizację z lat 1968–1969 i 1981–1985. Ale dobrym rzeczem w „polityce dużej” towarzyszyły dobre rzeczy dla szkolnictwa wyższego. Przyjęta po 1918 r. ustawa z 1920 r. stanowi przejaw wyboru modelu uczelni „bardziej publicznej”, a więc o większej autonomii. Podobnie było po 1956 r. i po 1981 r. Po wydarzeniach z 1989 r. pojawiła się ustawa z 1990 r., którą można uznać za osiągnięcie szkolnictwa wyższego i istotny krok w „wybijaniu się polskich uczelni na niepodległość”. Dalsze ustawy z 2005 r. i 2018 r. to pozytywne efekty polityki edukacyjnej i naukowej, a więc „polityki małej” współokreślanej przez rząd i instytucje przedstawicielskie.

Często można spotkać się ze stwierdzeniem, że ustawa powinna przede wszystkim być krótka, bo to samo przez się ogranicza zakres ingerencji ministra w sprawy uczelni. Poniżej, w tabeli 2 znajdujemy odniesienie do faktów w tym zakresie.

**Tabela 2.** Liczba artykułów w polskich ustawach w szkolnictwie wyższym

Ustawa z roku	Liczba artykułów
1920 r.	114
1933 r.	62
1951 r.	78
1958 r.	159
1982 r.	233
1990 r.	210
2005 r.	277
2018 r.	350*

\* W celu dokonania porównania autor, podając orientacyjną liczbę artykułów, uwzględnił jedynie artykuły regulujące zagadnienia objęte zakresem ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.

Źródło: uaktualniona tabela z monografii J. Woźnicki, *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, FRP, Warszawa 2007, s. 162.

Jak widać z zaprezentowanego zestawienia – mała liczba artykułów pojawiła się w przypadku najbardziej opresyjnych ustaw z lat 1933 i 1951, a relatywnie większa liczba artykułów występowała w przypadku tych ustaw, które gwarantowały autonomię uczelniom. Wbrew obiegowym opiniom, nasze krajowe doświadczenia wskazują, że więcej autonomii to raczej większa objętość ustawy, a nie mniejsza. Ustawa, która miałaby ledwie kilka artykułów, przenosiłaby całą władzę w ręce ministra. Konstytucyjnie to minister jest bowiem odpowiedzialny za szkolnictwo wyższe i naukę jako dział administracji publicznej. Aktem niższego rzędu niż ustawa nie można mu ograniczyć kompetencji. Można to jednak uczynić, ale *explicite*, w ustawie o szkolnictwie wyższym, co jednak wymaga konkretnych regulacji. Jeśli ustawa taka w istocie ma być



gwarantem autonomii, to musi ona m.in. wskazywać to, czego nie wolno władzy, a także powinna zawierać regulacje przenoszące określone kompetencje ministra konstytucyjnego na organy autonomicznych uczelni. Teza, że „duża ustawa musi oznaczać mniej autonomii” nie znajduje zatem potwierdzenia w praktyce legislacyjnej.

W dokumencie programowym KRASP z 2015 r. znaczenie i rolę regulacji przedstawiono w następujący sposób: *Regulacje zawarte w akcie prawnym rangi ustawowej w odniesieniu do szkolnictwa wyższego spełniają ważne funkcje wpływające na wybrane obszary w systemie: określają organizację systemu (framework), charakteryzują zakres autonomii instytucjonalnej, są gwarancją praw i wolności oraz instrumentarium obniżania ryzyka (pracownicy, studenci, doktoranci) i walki z nieprawidłowościami. Regulacje są niezbędnym źródłem tytułu do uprawnień kontrolnych i nadzorczych, a także podstawą stosunków administracyjno – prawnych w szkolnictwie wyższym. Regulacje stanowią fundament działania uczelni „prawnej” w państwie prawnym i źródło delegacji statutowych. Wyznaczają reguły gospodarki i dyscypliny finansowej (zasady odpowiedzialności, przychody, koszty, kontrola zarządcza...). Stanowią źródło tożsamości i umocowania formalnego Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, konferencji rektorów, Polskiej Komisji Akredytacyjnej, komisji akredytacyjnej(ych), parlamentu studentów i krajowej reprezentacji doktorantów. Regulacje są również sposobem umocowania rynku jako regulatora.*<sup>24</sup>

Wypełnianie przez Państwo zadań dotyczących reguł finansowania budżetowego, wymaga szczegółowych regulacji, podobnie jak określenie zdolności skutecznego reagowania ministra w ramach nadzoru w negatywnych sytuacjach występujących w uczelniach. Ważne są regulacje określające wymogi rozliczalności i transparentności. Wskazane jest jednak ograniczenie sprawozdawczości i niektórych innych obciążeń biurokratycznych<sup>25</sup>.

W artykule „Postulat selektywnego charakteru deregulacji w szkolnictwie wyższym” czytamy m.in.:

*Deregulacja jest elementem koncepcji stanowienia prawa, z postulatami ograniczania pożądaných obszarów regulacji oraz podejmowania działań prowadzących do oczekiwanych efektów deregulacyjnych. W szkolnictwie wyższym niezbędna jest deregulacja, ale z założenia o charakterze ograniczonym. Postulat takiej selektywnej deregulacji został przedstawiony w 2009 r. w projekcie środowiskowym Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego do 2020 r.*<sup>26</sup> *W dokumencie tym stwierdza się m.in.: „Działaniem, które należy podjąć*

---

<sup>24</sup> J. Woźnicki (red.), Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego, FRP–KRASP, Warszawa 2015, s. 84–85.

<sup>25</sup> J. Woźnicki, Postulat selektywnego charakteru deregulacji w szkolnictwie wyższym, *Szkolnictwo Wyższe i Nauka*, 2(50)/2017.

<sup>26</sup> Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020: projekt środowiskowy, FRP–KRASP, Warszawa 2009, s. 101.

w celu usunięcia nadregulacji w systemie szkolnictwa wyższego jest:

- wyeliminowanie – w ramach selektywnej deregulacji w systemie szkolnictwa wyższego – przepisów narzucających udział państwa w mikrozarządzaniu w uczelniach;
- zróżnicowanie nakładanych na uczelnie rygorów ustawowych, dotyczących dysponowania środkami finansowymi w zależności od źródła ich pochodzenia, umożliwiające racjonalizację działania uczelni”

Selektywne podejście do procesów deregulacji pozwala na wprowadzanie zmian ograniczających zakres przepisów ustawowych w pewnych obszarach, przy jednoczesnym utrzymaniu treści i zakresu niezbędnych regulacji w innych<sup>27</sup>.

## 6. Ocena ogólna zmian w szkolnictwie wyższym i stanu systemu po okresie transformacji

Okres transformacji w Polsce (1989–2019) to także czas wielu istotnych i pozytywnych zmian w szkolnictwie wyższym. Wskaźniki rozwoju polskich uczelni potwierdzają to wyraziście. Stan z roku akademickiego 1989/90 i z roku akademickiego 2019/20 to dwa różne światy szkolnictwa wyższego w naszym kraju, co można łatwo potwierdzić w świetle skali wprowadzonych zmian oraz wskaźników rozwoju uczelni<sup>28</sup>.

Miarą osiągniętej, szczególnej dojrzałości systemowej są: ukształtowanie się, rozwój organizacyjny oraz rola i aktywność instytucji przedstawicielskich jako podmiotów reprezentatywnych, efektywnie działających dzisiaj w systemie szkolnictwa wyższego i nauki<sup>29</sup>.

Z przedstawionych rozważań wynikają następujące oceny pozytywne:

- wiele wskaźników potwierdza ogromny postęp w szkolnictwie wyższym w Polsce w kategoriach ilościowych, co dotyczy także rozwoju bazy materialnej uczelni w następstwie znacznych inwestycji, zwłaszcza w latach 2007–2013;
- dzięki ustawom z okresu transformacji, szkolnictwo wyższe w naszym kraju osiągnęło dojrzałość systemową oraz rosnącą pozycję międzynarodową, a jego reprezentanci zajmują znaczące pozycje w instytucjach przedstawicielskich w Europie.

Wybrane elementy zasługują jednak na ocenę negatywną. Za zdecydowanie niedostateczny, zasadnie uważany jest poziom internacjonalizacji uczelni. Pozy-

<sup>27</sup> J. Woźnicki, Postulat selektywnego charakteru deregulacji w szkolnictwie wyższym, *Szkolnictwo Wyższe i Nauka*, 2(50)/2017.

<sup>28</sup> J. Woźnicki, *Szkolnictwo wyższe 1989–2014: witalność wyzwolona przez wolność a może odwrotnie?* [w:] Wykłady inauguracyjne rok akademicki 2014/2015, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2014 r.

<sup>29</sup> Zob. I. Degtyarova, Komentarz do art. 329–339, [w:] J. Woźnicki (red.), *Komentarz do Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

cja szkół wyższych w prestiżowych rankingach międzynarodowych nie jest satysfakcjonująca. Absolwenci polskich uczelni są jednak cenieni przez pracodawców w kraju i za granicą, a studenci odnoszą znaczące sukcesy w konkursach międzynarodowych. Ale stan kadry naukowej i jej osiągnięcia notowane w ramach nauki globalnej pozostawiają wiele do życzenia. Nierozwiązanym problemem w tym kontekście pozostaje niedofinansowanie szkolnictwa wyższego i nauki.

## 7. Podsumowanie

Wiek XX stanowił okres walki uczelni polskich o autonomię instytucjonalną (pamiętać trzeba m.in. o tradycji walki o polskość uczelni w Warszawie w 1905 r.). W okresie ostatnich 100 lat odnotowywaliśmy zmiany na korzyść, ale i na niekorzyść uczelni w zakresie swobody ich działania, w szczególności w następstwie nowelizacji ustaw. Ostatnie 30 lat w Polsce to okres poszerzania ustawowych ram autonomii uczelni.

Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. wprowadziła w określonym zakresie autonomię uczelni. Ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 r., istotnie (modelowo i ustrojowo) poszerzyła ich autonomię, czyniąc ze statutu istotne źródło prawa. Nowelizacje 2011 i 2014 zbiurokratyzowały system szkolnictwa wyższego, ale nowelizacja z 2016 dokonana na wniosek Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, podjęła walkę z tą tendencją.

Zgodnie z wnioskiem KRASP, w latach 2017–2018 opracowany został w MNiSW nowy projekt Ustawy, z intencją deregulacji systemu szkolnictwa wyższego (Ustawa 2.0).

Ustawa ta pn. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, poszerzyła autonomię instytucjonalną w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, nakładając jednocześnie na uczelnie określone wymagania i rygory odpowiedzialności.

Należy pamiętać jednak, że wpływ na zakres autonomii mają także regulacje zawarte w rozporządzeniach Ministra oraz stosowane reguły finansowania uczelni ze środków publicznych.

Minister musi dysponować realnymi instrumentami nadzoru, sprecyzowanego co do zakresu i sprawowanego w sposób ściśle wynikający z ustawy. Transparentność działań uczelni, ale i ministra jest wymagana.

Przedmiotem stałej troski powinno pozostawać zapewnianie w polskim szkolnictwie wyższym właściwego stanu równowagi w relacjach: autonomia – odpowiedzialność – transparentność – rozliczalność – nadzór. Zasady partycypacji i dialogu muszą być respektowane!

W systemie szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce w 2018 r. rozpoczął się okres głębokiej reformy zainicjowanej wraz z wejściem w życie Ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przez ponad dwa lata przygotowywało projekt ustawy, która obowiązuje od 1 października 2018 r., ale

regulacje przejściowe i końcowe skoncentrowane w osobnej Ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, rozkładają wdrażanie skutków nowych regulacji na okres, co do zasady, do 2023 roku.

Każda ustawa regulująca działanie uczelni jest aktem prawnym prezentującym w założony sposób podejście do modelu instytucji akademickiej z uwzględnieniem dylematu: ile rozliczalności (ang. *accountability*), a ile odpowiedzialności (własnej) (ang. *responsibility*)<sup>30</sup>.

Rozliczalność to akcent na warstwę narzędziową i pomiar efektów w odniesieniu do działalności uczelni we wszystkich obszarach. Prowadzi to do modelu uczelni rywalizującej, kreującej innowacje, obecnej na rynku.

Odpowiedzialność to akcent na warstwę misyjną i ocenę wpływu uczelni na jej otoczenie w ramach tzw. społecznej odpowiedzialności uczelni w szerokim zakresie. Tworzy to model uczelni wspólnotowej, kreującej wartości kulturowe, obecnej w społeczeństwie.

Rozliczalność wymaga kryteriów (ewaluacji formalnej), takich jak wskaźniki, mierniki, punkty, wymagania ilościowe o charakterze standaryzowanym itd., nieograniczające się do sfery sprawozdawczości finansowej.

Odpowiedzialność wymaga kryteriów (oceny społecznej), takich jak ogólna charakterystyka sposobu wypełniania misji i odgrywania społecznej roli, skala więzi z lokalną społecznością itp. Wymagania sprawozdawczości formalnej pozostają wówczas ograniczone do sfery rachunkowości.

W ramach polityki publicznej poszukiwany jest właściwy, w opinii projektodawców regulacji ustawowych, punkt równowagi między wymaganiami rozliczalności, które biurokratyzują uczelnię, ale umożliwiają zobiektywizowane pozycjonowanie (algorytmiczne) uczelni, a wymaganiami odpowiedzialności (społecznej), które same nie podpowiadają – przez swój ogólny i niemierzalny charakter – sposobów zapewniania porównywalności instytucji w systemie szkolnictwa wyższego, nadając ocenie jakości działania uczelni charakter subiektywny.

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce kładzie nacisk na **rozliczalność!** Stąd m.in. zawarte w ustawie zasady ewaluacji jakości działalności naukowej na poziomie całej uczelni jako instytucji (w dyscyplinach), a w następstwie, wymogi dotyczące zmian wymuszonych przez Ustawę, np. dotyczących struktury, polityki kadrowej itd. Ten pomiar ma umożliwić pozycjonowanie uczelni, z funkcjami nagrody i kary. W intencji, ma to służyć dynamizowaniu i optymalizowaniu działań prorozwojowych, z korzyścią w postaci poprawy pozycji uczelni w renomowanych rankingach i klasyfikacjach międzynarodowych, które nie tylko co do zasady mają znaczenie.

Partycypacja i dialog społeczny powinny być praktykowane nie tylko w relacjach minister – instytucje przedstawicielskie, a także na poziomie uczelni,

---

<sup>30</sup> Zob. J. Woźnicki, Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce: założenia, zmiany i warunki sukcesu, wykład inauguracyjny wygłoszony w Warszawskim Uniwersytecie Medycznym, Warszawa 2019.

znajdując potwierdzenie w treści jej statutu. Powinno to stać się istotnym elementem jej kultury instytucjonalnej. Stosowanie w uczelni tych zasad w procesie przygotowywania i podejmowania kluczowych decyzji związanych z funkcjonowaniem danej instytucji daje członkom jej społeczności pożądane poczucie obywatelstwa akademickiego. Nie powinno to jednak być nadużywane dla egoistycznych interesów i blokowania niezbędnych zmian<sup>31</sup>.

## Bibliografia

- Anioł W. (2018), Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Antonowicz D. (2015), *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Dokument Programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r. pn. *Zasady Dialogu Społecznego (2002)*, Warszawa.
- Degtyarova I. (2019), Komentarz do art. 329–339, [w:] J. Woźnicki (red.), *Komentarz do Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Górniak J. (2017), *Ustawa 2.0: partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej*, Nauka i szkolnictwo wyższe 2(50)/2017, Poznań.
- Jakubiak M. (2015), *Akademickie szkolnictwo techniczne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Kwiek M. (2010), *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Kwiek M., Antonowicz D., Brdulak J., Hulicka M., Jędrzejewski T., Kowalski R., Kulczycki E., Szadkowski K., Szot A., Wolszczak-Derlacz J. (2017), *Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*. Poznań
- Mrozowska A. (2019), Komentarz do art. 241, [w:] J. Woźnicki (red.), *Komentarz do Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r, część I–V, FRP–KRASP, Warszawa 2015.
- Stanowisko wspólne Prezydium KRASP, Prezydium PAN oraz Prezydium RGNiSW z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia prac legislacyjnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, <http://www.krasp.org.pl/pliki/982d2fddbff52900b0425a8f5ca289dd.pdf> (dostęp z dnia 01.10.2018).
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020: projekt środowiskowy (2009), FRP–KRASP, Warszawa.
- Waltoś S., Rozmus A. (red.) (2016), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Woźnicki J. (red.) (1998), *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego. Zasadnicze kierunki nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym*, KRASP, Warszawa.
- Woźnicki J. (2007), *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa, s. 148.

---

<sup>31</sup> J. Woźnicki, *Regulacje prawne i reguły kulturowe określające zasadę partycypacji i dialogu na gruncie uniwersytetu*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Odpowiedzialność, zaangażowanie i bezstronność uniwersytetu. Uwarunkowania kulturowe i prawne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

- Woźnicki J. (2014a), Szkolnictwo wyższe 1989–2014: witalność wyzwolona przez wolność a może odwrotnie? [w:] Wykłady inauguracyjne rok akademicki 2014/2015, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Woźnicki J. (2014b), Dedykowane normy konstytucyjne i dobre praktyki w realizacji polityki publicznej wobec sektora wiedzy, *Studia z Polityki Publicznej*, Warszawa, nr 1(1) s. 11–31.
- Woźnicki J. (red.) (2015a), Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego, FRP–KRASP, Warszawa.
- Woźnicki J. (2015b), Dialog społeczny w szkolnictwie wyższym, wykład inauguracyjny wygłoszono w Górnośląskiej Szkole Wyższej im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach, Katowice. Materiały niepublikowane.
- Woźnicki J. (2017), Postulat selektywnego charakteru deregulacji w szkolnictwie wyższym, *Szkolnictwo Wyższe i Nauka*, 2(50)/2017.
- Woźnicki J. (2019a), Regulacje prawne i reguły kulturowe określające zasadę partycypacji i dialogu na gruncie uniwersytetu, [w:] J. Woźnicki (red.), *Odpowiedzialność, zaangażowanie i bezstronność uniwersytetu. Uwarunkowania kulturowe i prawne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Woźnicki J. (2019b), Komentarz do Preambuły, [w:] J. Woźnicki (red.), *Komentarz do ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Woźnicki J. (2019c), Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce: założenia, zmiany i warunki sukcesu, wykład inauguracyjny wygłoszony w Warszawskim Uniwersytecie Medycznym, Warszawa.
- Zybała A. (2013), Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa, Wydawnictwo Difin, Warszawa.



# **Transformacja Akademickiego Szkolnictwa Wyższego w Polsce w okresie 30-lecia 1989–2019**

redakcja naukowa  
Jerzy Woźnicki

Warszawa 2019

Recenzent  
*Prof. dr hab. Jarosław Górniak*

Opracowanie redakcyjne  
*Teresa Woźniak*

Opracowanie graficzne i skład  
*Andrzej Kowalczyk*

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany, ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez pisemnej zgody posiadaczy praw autorskich.

© Copyright by Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Warszawa 2019

**ISBN 978-83-8156-024-5**

Druk i oprawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, ul. Polna 50, 00-644 Warszawa  
tel.: 22 234 75 03, Wydanie I, Nakład: 500 egz., nr zam. 456/2019