



Uniwersytet
Wrocławski

ZARZĄDZANIE SZKOŁĄ WYŻSZĄ

Pod redakcją naukową

Jolanty Blicharz

Agnieszki Chrisidu-Budnik

Aleksandry Sus

Wrocław 2014

Zarządzanie szkołą wyższą

Zarządzanie szkołą wyższą

pod redakcją
Jolanty Blicharz
Agnieszki Chrisidu-Budnik
Aleksandry Sus

Wrocław 2014

Komitety Redakcyjny

Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*

Członek – *mgr Bożena Górna*

Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzent: *prof. zw. dr hab. Jan Boć*

**© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego**

Korekta: *Dorota Sideropulu*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota* eBooki.com.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-61370-19-2

Spis treści

Wstęp	9
 I. PRAWNE I POLITYCZNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE	
Józef Koredczuk	
Zarządzanie prywatnymi szkołami wyższymi w Polsce w okresie międzywojennym.....	13
Artur Ławniczak	
Polityczne aspekty funkcjonowania szkół wyższych	21
Wiesław Wenz	
Zarządzanie (kierowanie) kościelną szkołą wyższą. Na kanwie działalności Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu	31
Piotr Schmidt	
Podmiotowość prawna uniwersytetu trzeciego wieku.....	49
 II. PROBLEMATYKA ZARZĄDZANIA SZKOLNICTWEM WYŻSZYM W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ	
Natalia Miłostan	
Szkoła wyższa jako przedsiębiorca w warunkach społecznej gospodarki rynkowej	61
Renata Kusiak-Winter	
Die Reformen im polnischen Hochschulwesen	71
Jolanta Blicharz	
Skutki urynkowania szkół wyższych. Wybrane problemy	79
Aleksandra Sus	
Kierunki zmian w obszarze dydaktyki nauki o zarządzaniu w Polsce	87
Agnieszka Chrisidu-Budnik	
Ewolucja uniwersytetu: od fordyzmu do postfordyzmu.....	97
Thobias Schlüter	
Sokrates trifft Marx in Delphi: Herausforderungen für das Hochschulmanagement. Ein analytischer Versuch zur Evaluation von Stakeholderbeziehungen	105

Karol Kalinka

Grupy interesu w procesie zarządzania szkołą wyższą	113
---	-----

III. WYBRANE ZAGADNIENIA Z PRAKTYKI ZARZĄDZANIA SZKOŁĄ WYŻSZĄ

Lidia Klat-Wertelecka

Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym	123
---	-----

Ewa Pierzchała

Decyzja administracyjna w postępowaniach przed organami szkół wyższych – wybrane problemy prawne.....	133
--	-----

Bartosz Gołębiowski

Normy etyczne jako podstawa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec studentów i doktorantów	143
---	-----

Urszula Bakuń-Nawłoka

Wybrane aspekty bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych	151
---	-----

Robert Stefanicki

Swoboda świadczenia usług edukacyjnych a jej usprawiedliwione ograniczenia (głos w dyskusji)	161
---	-----

Karol Kiczka

Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	169
--	-----

Marcin Miemiec

Nadzór nad uczelniami publicznymi	183
---	-----

Monika Mucha

Podatek VAT jako istotny element zarządzania finansami szkoły wyższej	195
---	-----

IV. PRZYKŁADY ZARZĄDZANIA SZKOŁĄ WYŻSZĄ W WYBRANYCH KRAJACH

Olga Bednyakova

Tendencies and problems of the higher education system in Kazakhstan	205
--	-----

Amanda Anthony

A Review of the U.S. Higher Education System: Its Structure, Funding, Quality and the Future	215
---	-----

Wstęp

Problematyka zarządzania szkołą wyższą w warunkach głębokich przeobrażeń systemu ekonomiczno-społeczno-politycznego, których liczne pozytywne i negatywne skutki wymagają stałej obserwacji i analizy, nie stała się – jak dotąd – przedmiotem odrębnych analiz teoretycznych. Niniejsza książka jest pierwszą próbą wyczerpującego omówienia tego zagadnienia. Intencją naszą jest pokazanie stanowisk i opinii na temat wybranych zagadnień z zakresu zarządzania szkołą wyższą.

Dzisiaj jednych bulwersuje, a niektórych szczególnie niepokoi poziom rozwoju nauki, zmiany rozwiązań strukturalnych i finansowych polskich uczelni. Nie może więc zdumiewać, że we wszelkich dyskusjach na temat rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego nacisk jest położony – niejako z natury rzeczy – na postulat zachowania autonomii uczelni wyższych, które powinny stanowić o sobie, o swoim profilu kształcenia, strukturze i misji. Wydaje się, iż istnieje konieczność sformułowania na nowo roli szkolnictwa wyższego, które jest również wpisane w naturę nowoczesnych instrumentów zabezpieczających funkcjonowanie instytucji demokratycznych. Książka ma służyć przede wszystkim praktykom (osobom zatrudnionym w szkołach wyższych). Może ona być wykorzystana także dla potrzeb dydaktycznych. Zarządzanie szkołą wyższą jest bowiem jednym z elementów przedmiotów wykładanych na wydziałach prawa i administracji naszych uniwersytetów oraz innych szkół wyższych. Celem opracowania jest wreszcie zwrócenie uwagi na niedoceniany, względnie ujmowany w sposób powierzchowny, problem zarządzania szkołą wyższą w warunkach gospodarki rynkowej. Ma więc ono być traktowane jako materiał do dalszych dyskusji na ten temat.

Redaktorzy tomu składają wszystkim Autorom tekstów serdeczne podziękowanie za wyrażenie zgody na ich opublikowanie w niniejszym zbiorze. Równocześnie Redaktorzy dziękują bardzo serdecznie panu prof. zw. dr hab. Janowi Bociowi za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej książki. Wyrazy szczerych podziękowań przekazują również pani mgr Aleksandrze Dorywale za wnikliwą i troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Redaktorzy

I.

**Prawne i polityczne
aspekty funkcjonowania
szkół wyższych w Polsce**

Zarządzanie prywatnymi szkołami wyższymi w Polsce w okresie międzywojennym

Pomimo że w Polsce w okresie międzywojennym nie działało tyle niepublicznych szkół wyższych co obecnie¹, to jednak z dwóch powodów warto jest na nie zwrócić uwagę. Po pierwsze, miały one swoją odrębną ustawę z dnia 22 lutego 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych (Dz. U. Nr 13, poz. 89), jakiej nie mają dzisiaj uczelnie niepubliczne w Polsce. Po drugie, przykładowe chociażby wskazanie niektórych, najbardziej znanych prywatnych szkół wyższych z tamtego okresu, może świadczyć o roli, jaką odgrywały one w systemie szkolnictwa wyższego w II Rzeczypospolitej. Należały bowiem do nich: Katolicki Uniwersytet Lubelski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Wyższa Szkoła Nauk Politycznych w Warszawie, Wyższa Szkoła Handlu Zagranicznego we Lwowie czy Wolna Wszechnica Polska w Warszawie (jedyna uczelnia prywatna w Polsce, która w okresie międzywojennym miała uprawnienia do wypuszczania absolwentów prawa ze stopniem magistra), by wymienić tylko te najważniejsze.

Do 1920 r. problemy szkolnictwa wyższego, akademickiego i nieakademickiego, państwowego i prywatnego regulowały różnej rangi akty prawne, w tym wiele pozaborowych. Od 1920 r., kiedy to dnia 13 lipca wydano pierwszą w II Rzeczypospolitej ustawę o szkołach akademickich (Dz. U. Nr 72, poz. 494), ich status prawny zaczęto regulować w drodze ustaw. Szkołom wyższymi, w tym prywatnym, poświęcono osiem ustaw².

Podstawy prawne funkcjonowania prywatnego szkolnictwa wyższego w II Rzeczypospolitej można także wywieść z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej też: Konstytucja lub Konstytucja marcowa) z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267). W pierwszej kolejności należy wskazać art. 117 Konstytucji, zgodnie z którym każdy obywatel miał prawo założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować nim, skoro tylko uczyni zadość warunkom określonym w ustawach. Dodając przy tym, że wszystkie

¹ W roku akademickim 2012/2013 w Polsce działało 321 uczelni niepublicznych, kształcących 459 450 osób, zatrudniających 15 726 nauczycieli akademickich, które przyznały dyplomy 158 554 absolwentom; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.* [GUS]. Natomiast w okresie międzywojennym w Polsce działało około 22 prywatnych szkół wyższych (w tym 15 akademickich). W 1938 r. studiowało w nich 10,5 tys. osób i zatrudnionych było 679 nauczycieli akademickich; S. Ratuś, *Wyższe szkolnictwo prywatne II Rzeczypospolitej i próby jego odbudowy po II wojnie światowej*, [w:] J. Bogusz, A. Knap (red.), *Wyższe szkolnictwo niepaństwowe w systemie edukacji narodowej*, Warszawa 1996, s. 50–51. Trzeba obiektywnie stwierdzić, że różni autorzy podają w tym zakresie różne dane.

² *Ibidem*, s. 47.

szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne, jak i prywatne, podlegają nadzorowi władz państwowych. Powyższe uprawnienie art. 110 Konstytucji precyzował w odniesieniu do obywateli polskich, należących do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, którym także dano prawo do zakładania, nadzoru i zawiadywania na swój własny koszt szkołami i innymi zakładami wychowawczymi. Co warto podkreślić, prawo do zakładania szkół przez obywateli w Konstytucji marcowej zaliczono do praw obywatelskich. Natomiast w Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227) brak jest stosownych przepisów.

Spośród wymienionych ośmiu ustaw regulujących w okresie międzywojennym status szkół wyższych w Polsce tylko w czterech znajdujemy przepisy dotyczące zarządzania lub kierowania szkołami wyższymi. Są to: 1) ustawa o szkołach akademickich z 1920 r.; 2) ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz. U. Nr 29, poz. 247); 3) ustawa o prywatnych szkołach wyższych z 1937 r.; 4) jednolity tekst ustawy z 1933 r., ogłoszony obwieszczeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 8 listopada 1937 r. (Dz. U. z 1938 r. Nr 1, poz. 6). Na marginesie warto wspomnieć, że w wymienionych aktach prawnych ustawodawca nie posługuje się terminem „zarząd”, „zarządzanie”. W ustawie z 1933 r. na jego określenie posługuje się terminem „władze akademickie”, zaś w ustawie z 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych terminem „władze szkoły wyższej”. A w ustawie z 1920 r. odpowiedni rozdział (tj. II ustawy) zatytułowany był *Władze samorządowe szkół akademickich*, co, nie muszę tłumaczyć, nie do końca oznacza to samo, co zarząd szkoły.

Już w ustawie z 1920 r. znajdujemy rozdział dotyczący szkół akademickich prywatnych. Jest to rozdział dziewiąty, który w art. 107 przewidywał, że poza państwowymi mogą być także zakładane szkoły akademickie prywatne. O organizacji tychże szkół nic więcej jednak nie stanowił, z wyjątkiem kwestii ich statutu, który zgodnie z art. 108 ustawy podlegał zatwierdzeniu przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego po wysłuchaniu opinii ogólnych zebrań (względnie senatów) wszystkich państwowych szkół i już uznanych szkół prywatnych tego samego typu³. Wspomniane opinie wszystkich praktycznie do tej pory istniejących szkół akademickich, wprowadzając niewiążące minister, stawiały nowo powstające szkoły prywatne w dosyć trudnej sytuacji wyjściowej. Sytuacji, z jaką nie miały do czynienia szkoły państwowe, których statut także zatwierdzał minister, ale bez wysłuchiwanie jakichkolwiek opinii pozostałych uczelni (art. 1 ustawy).

Najbardziej rozległa, najbardziej głośna i najbardziej kontrowersyjna reforma szkolnictwa akademickiego w II Rzeczypospolitej nastąpiła na podstawie ustawy z 1933 r., była to tzw. reforma jędrzejewiczowska. Mimo że największe zmiany wprowadzała do

³ T. Brzezicki, *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 201, s. 22.

szkolnictwa państwowego, objęła także szkolnictwo prywatne. Celem tej reformy było wzmocnienie uprawnień organów państwa, przede wszystkim Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, względem uczelni akademickich⁴. W literaturze dotyczącej tej reformy najczęściej zwraca się uwagę na to, że wprowadziła mechanizmy umożliwiające władzom państwowym usuwanie z uczelni niewygodnych profesorów. W rzeczywistości ważniejsze było to, iż umożliwiła znacznie większą ingerencję niż dotychczas w życie akademickie, szczególnie mocno uderzając w autonomię uczelni⁵. Paradoksalnie ustawa z 1933 r. przyczyniła się gwałtownie do wzrostu liczby prywatnych uczelni akademickich, których liczba do 1939 r. wzrosła siedmiokrotnie. Z tym że jest to tylko jedna strona medalu, szkoły akademickie bowiem stanowiły śmietankę wśród wyższych szkół prywatnych, których w rzeczywistości było znacznie więcej. Przykładowo w 1924 r., kiedy pojawiła się pierwsza prywatna szkoła akademicka, miała ona tylko 7% udziału wśród wszystkich szkół prywatnych. Natomiast w 1933 r., gdy było ich już 7, udział prywatnych szkół akademickich wśród pozostałych szkół prywatnych wzrósł do 33%⁶. Należy zatem przyznać, że postanowienia wspomnianej ustawy miały różny wpływ na system szkolnictwa akademickiego w II Rzeczypospolitej, nie zawsze jednak negatywny⁷.

W ustawie o szkołach akademickich z 1933 r. postanowienia dotyczące prywatnych szkół akademickich, czyli art. 54 i 55, były jeszcze bardziej lakoniczne niż w poprzedniej. Regulowały bowiem tylko kwestię nadawania prywatnym szkołom praw, które posiadały państwowe szkoły akademickie, i wymieniały istniejące ówczesnie prywatne szkoły wyższe.

Jak już wspomniałem, w okresie międzywojennym prywatne szkoły wyższe doczekały się jedyny raz w swoich dziejach odrębnej ustawy. Była to ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych. Ustawa na wstępie w art. 1 stanowiła, że za prywatne szkoły wyższe w rozumieniu jej przepisów należy uważać te prywatne szkoły wyższe, które nie były objęte ustawą z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich. Ustawa w zakresie funkcjonowania i tworzenia prywatnych szkół wyższych nie wprowadzała nowych rozwiązań. W zasadzie sankcjonowała dotychczasową praktykę.

Zawierała między innymi przepisy dotyczące organizacji szkół. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy władzami szkoły wyższej byli dyrektor i rada szkoły. W skład rady szkoły

⁴ J. Jastrzębski, *Reforma Jędrzejewicza w państwowym szkolnictwie akademickim II Rzeczypospolitej. Wzmocnienie prerogatyw państwowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego MCCCXVIII. Prace Historyczne” 2011, vol. 138, s. 159.

⁵ *Ibidem*.

⁶ J. Jastrzębski, *Państwowe szkolnictwo akademickie II Rzeczypospolitej. Zagadnienia systemowe*, Kraków 2013, s. 38-39.

⁷ J. Jastrzębski, *Reforma szkolnictwa akademickiego z 1933 roku. Zmiany w organizacji uczelni*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2010–2011, T. VII, s. 271.

wchodził dyrektor, nauczyciele i przedstawiciel właściciela szkoły. Statut szkoły, stanowiący podstawowy akt wewnętrzny, mógł ponadto dopuścić do udziału w posiedzeniach rady szkoły znawców z odpowiednich dziedzin wiedzy lub inne osoby.

Postanowienia ustawy w tym zakresie stanowiły *lex generalis* w stosunku do statutów poszczególnych szkół, które jako przepisy *lex specialis* wprowadzały niekiedy różnice w stosunku do postanowień ustawy. Nie zawsze jednak tak było. Statut Wyższej Szkoły Dziennikarskiej w Warszawie (§ 9)⁸ wprowadził organizację władz szkoły identyczną, jak przewidywała to ustawa o prywatnych szkołach wyższych, czyli dyrektora i radę szkoły. Natomiast przykładowo statut Akademii Handlu Zagranicznego we Lwowie (§ 7)⁹ jako władze akademii wymienia radę profesorów, będącą odpowiednikiem rady szkoły, o której mówi ustawa, oraz rektora i prorektora, będących odpowiednikami dyrektora i zastępcy dyrektora szkoły. Statut Szkoły Nauk Politycznych w Wilnie¹⁰ natomiast najbardziej precyzyjnie określił władze szkoły, stanowiąc w § 10 statutu, że bezpośrednia władza wykonawcza i kierownictwo szkoły należą do dyrektora (podobnie określono to w § 10 statutu Szkoły Dziennikarskiej), ale pod nadzorem Rady Administracyjnej Instytutu Naukowo-Badawczego Europy Wschodniej, którego działem pracy była SNP i która także powoływała i odwoływała dyrektora i jego zastępcę. Razem z nauczycielami szkoły oraz z przedstawicielem instytutu (będącym w tym przypadku odpowiednikiem właściciela szkoły) stanowili radę szkoły (§ 13 statutu SNP).

Statut szkoły wyższej określał również kompetencje dyrektora, rady szkoły i właściciela szkoły. Określał także obowiązki właściciela szkoły w zakresie dostarczania szkole środków materialnych oraz warunki zamknięcia szkoły przez właściciela. Ustalane w nim były również zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej dyrektora szkoły i nauczycieli oraz organizacja władz dyscyplinarnych szkoły i postępowanie dyscyplinarne (art. 4 ust. 2 i 3 ustawy).

Dyrektora szkoły, jego zastępcę i nauczycieli zatwierdzał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Przy czym zatwierdzenie dyrektora i jego zastępcy następowało tylko na okres trzyletni (art. 7 ust. 1 ustawy). Inaczej było w przypadku Akademii Handlu Zagranicznego we Lwowie – rektora powoływał Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek ministra, zaś prorektora sam minister; byli oni wybierani nie na trzy, lecz na dwa lata (§ 13 ust. 1 i 3 oraz § 15 ust. 1 i 2 statutu AHZ).

⁸ Statut Wyższej Szkoły Dziennikarskiej (dalej: statut WSD) zatwierdzony dnia 13 kwietnia 1938 r. przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz. Urz. MWRiOP nr 4, poz. 91).

⁹ Statut Akademii Handlu Zagranicznego we Lwowie (dalej: statut AHZ) zatwierdzony dnia 26 listopada 1938 r. przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz. Urz. MWRiOP nr 13, poz. 391).

¹⁰ Statut Szkoły Nauk Politycznych w Wilnie (dalej: statut SNP) zatwierdzony dnia 8 listopada 1937 r. przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz. Urz. MWRiOP nr 14, poz. 421).

Do zakresu kompetencji dyrektora szkoły (rektora) wchodziło to wszystko, co współcześnie mieści się w ramach zarządzania szkołą wyższą, by wymienić chociażby przykładowo: reprezentowanie szkoły, czuwanie nad działalnością władz szkoły i nad porządkiem na terenie szkoły, zarządzanie majątkiem szkoły i układanie projektu jej budżetu, przedstawianie ministrowi wymaganych dokumentów, powoływanie i zwalnianie nauczycieli i pracowników szkoły, decydowanie o wszelkich sprawach dotyczących słuchaczy (studentów) szkół¹¹. Do kompetencji dyrektora szkoły należało także zwoływanie, kierowanie i wykonywanie uchwał rady szkoły (rady profesorów). Z ważnych powodów mógł on również zawiesić wykonanie uchwały rady. W przypadku Szkoły Dziennikarskiej, zasadność zawieszenia uchwały lub nie rozstrzygał: 1) jeśli dotyczyła ona spraw administracyjnych – reprezentujący właściciela szkoły Zarząd Towarzystwa Wyższej Szkoły Dziennikarskiej; 2) jeśli dotyczyła spraw naukowych – minister; 3) a jeśli miała charakter mieszany lub wątpliwy – obydwie te organy wspólnie (§ 13 statutu WSD). Podobnie było w przypadku Szkoły Nauk Politycznych, gdzie spory o treść uchwał dotyczących spraw nauczania rozstrzygał ostatecznie minister, natomiast wszelkich pozostałych – reprezentująca właściciela Rada Administracyjna Instytutu Naukowo-Badawczego Europy Wschodniej (§ 13 statutu SNP).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy minister mógł również zażądać usunięcia dyrektora lub nauczyciela, jeżeli uznał, że: 1) wywiera on na słuchaczy szkodliwy wpływ, 2) nie przestrzega obowiązujących przepisów i postanowień statutu szkoły, 3) dopuścił się rażącego zaniedbania obowiązków dyrektora lub nauczyciela.

Usunięcie dyrektora lub nauczyciela było jednak ostatecznością. Zanim to nastąpiło, minister mógł ich zawiesić – z tych samych powodów, które uzasadniały usunięcie – w wykonywanych przez nich czynnościach. I dopiero gdy to nie skutkowało, mógł żądać ich usunięcia. Był jednak zobowiązany przedstawić im wcześniej zarzuty, stanowiące podstawę tego żądania, oraz wyznaczyć stosowny termin do udzielenia wyjaśnień (art. 7 ust. 3 i 4 ustawy).

Oprócz organów jednoosobowych do gremiów kierowniczych szkół prywatnych należały także organy kolegialne, rada szkoły czy ewentualnie rada profesorów¹², jak

¹¹ Spośród najważniejszych prywatnych szkół wyższych w Polsce w roku akademickim 1937/1938 najwięcej osób studiowało w Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie (1770 osób), Szkole Nauk Politycznych w Warszawie (1750), Katolickim Uniwersytecie Lubelskim (1377), Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (1304) i Wyższej Szkole Handlowej w Krakowie (1239). Natomiast na najmniejszej uczelni, Szkole Wschodnioznawczej w Warszawie studiowały zaledwie 94 osoby (w tym 40 kobiet); J. Tymowski, *Organizacja szkolnictwa wyższego w Polsce*, Warszawa 1980, s. 25, tabela.

¹² Najwięcej profesorów, w roku akademickim 1937/1938, było zatrudnionych w Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie (70), Szkole Nauk Politycznych w Warszawie (33), Wolnej Wszechnicy Polskiej w Łodzi (31), Katolickim Uniwersytecie Lubelskim (29) i Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (12). W powoływanej Wyższej Szkole Dziennikarskiej i Szkole Wschodnioznawczej w Warszawie nie pracował żaden profesor, a kadra ich opierała się wyłącznie na docentach; *ibidem*.

w przypadku Akademii Handlu Zagranicznego, której statut (§ 8 ust. 1) ponadto stanowił, że jest ona naczelną władzą kolegiąlną uczelni.

Nadzór nad prywatnymi szkołami wyższymi sprawował Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Pierwszą, najważniejszą, formą tego nadzoru było zatwierdzanie statutu szkoły przez ministra, który mógł w ten sposób poważnie ograniczyć autonomię szkoły. Na zatwierdzaniu statutu jednak się nie kończyło. Prywatna szkoła wyższa była bowiem obowiązana składać mu także sprawozdania roczne oraz wszelkie inne, wymagane od niej dane, dotyczące jej działalności (art. 6 ustawy).

Oprócz możliwości żądania przez ministra usunięcia dyrektora lub nauczyciela najsurowszą sankcją, jaka mogła spotkać szkołę wyższą ze strony ministra, była możliwość jej zamknięcia, przewidziana w art. 13 ustawy. Mogło to nastąpić, gdy minister uznał, że: 1) poziom nauczania w szkole był niewystarczający; 2) szkoła nie przestrzegała obowiązujących przepisów lub postanowień statutu; 3) nauczanie w niej odbywało się w duchu nielojalnym w stosunku do państwa lub też szkoła nie przeciwdziałała skutecznie szkodliwym pod względem wychowawczym wpływom na słuchaczy; 4) szkoła nie rozwinęła działalności naukowo-twórczej; 5) jeżeli właściciel szkoły przestał czynić zadość któremukolwiek z warunków niezbędnych do uzyskania zezwolenia na założenie szkoły wyższej (określonych w art. 3 ust. 2 pkt b, c i d ustawy). Szczególnie punkt trzeci stwarzał szerokie możliwości interpretacyjne dla organu nadzorującego. Także i w tym przypadku minister obowiązany był podać do wiadomości właściciela i dyrektora szkoły zarzuty, które jego zdaniem uzasadniały zamknięcie szkoły i wyznaczyć im stosowny termin do udzielenia wyjaśnień.

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zgodnie z art. 15 ustawy mógł także na wniosek właściciela szkoły wyższej nadać jej osobowość prawną, ustalając przy tym jej ustrój oraz kompetencje jej organów. Konsekwencją nadania szkole wyższej osobowości prawnej było zwiększenie nad nią nadzoru państwowego. Nad gospodarką finansową szkół, które otrzymały osobowość prawną, nadzór bowiem sprawowała specjalna komisja kontrolująca, w której skład nie mogły wchodzić osoby wykonujące zarząd majątkiem lub gospodarką finansową nadzorowanej szkoły lub też będące członkami organów tej szkoły, zarząd ten wykonujących. Komisja kontrolująca miała np. prawo domagania się udostępnienia jej odpowiednich dokumentów. W razie odmowy władz szkoły zastosowania się do żądań komisji ostateczny głos należał do ministra.

Ze strony ministra prywatnym szkołom wyższymi groziły nie tylko różne sankcje, kary, mogły je także spotkać nagrody i wyróżnienia. Najwyższą formą pozytywnego wyróżnienia prywatnej szkoły wyższej w okresie międzywojennym, jaka mogła ją spotkać ze strony państwa, było nadanie jej w drodze ustawy takich samych praw, jak posiadały państwowe szkoły akademickie (art. 54 ust. 1 ustawy z 1933 r.). Status szkół

akademickich w Polsce w okresie międzywojennym otrzymało 7 prywatnych wyższych uczelni. Uczelnie prywatne mogły otrzymać pełne prawa szkół akademickich lub tylko częściowe. Jako pierwsza prawa szkół akademickich otrzymała w 1924 r. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Ona też jako pierwsza w 1934 r. otrzymała je w pełni, częściowe zaś KUL (a od 1938 r. pełne)¹³ i Wolna Wszechnica Polska (w 1935 r.)¹⁴. Prawa szkół akademickich otrzymały również Akademie Handlowe w Krakowie (od 1 września 1938 r.)¹⁵ i Poznaniu (od 10 listopada 1938 r.)¹⁶, Akademia Handlu Zagranicznego we Lwowie, Akademia Nauk Politycznych w Warszawie (od 1 września 1939 r.)¹⁷.

Ustawa o prywatnych szkołach wyższych z 1937 r. miała charakter epizodyczny, nie regulowała wszystkich kwestii związanych z ich organizacją i zarządzaniem. Nie do końca precyzyjnie określony był jej stosunek do ustawy o szkołach akademickich z 1933 r., zwłaszcza w odniesieniu do szkół, które uzyskały status szkół akademickich, co nie pozostawało bez wpływu na ich organizację i zarządzanie. Przykładem mogą być kwestie związane z oceną kwalifikacji nauczycieli, którzy od tej pory podlegali całkowicie niezależnej od szkoły komisji ustanowionej przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego¹⁸.

Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych (Dz. U. Nr 13, poz. 89) weszła w życie od dnia 26 lutego 1937 r., a została uchylona z dniem 30 października 1947 r. na mocy art. 119 ust. 2 pkt 3 dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego (Dz. U. Nr 66, poz. 415)¹⁹.

Postanowieniom ustawy z 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych, zgodnie z jej art. 17, nie podlegały wyższe seminaria duchowne (utrzymywane na mocy art. XIII ust. 2 Konkordatu z 1925 r.²⁰), katolickie zakłady teologiczne oraz szkoły artystyczne.

¹³ Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o nadaniu Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu pełnych praw państwowych szkół akademickich (Dz. U. Nr 27, poz. 242; Dz. Urz. MWRiOP nr 5, poz. 115).

¹⁴ B. Jaczewski, *Organizacje i instytucje życia naukowego w Polsce (listopad 1918–1939)*, [w:] Z. Skubała-Tokarska (red.), *Historia nauki polskiej*, T. V. 1918 – 1951, cz. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 194.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 24 maja 1938 r. o ustaleniu terminu zastosowania przepisów ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich do Wyższego Studium Handlowego w Krakowie (Dz. U. Nr 40, poz. 331; Dz. Urz. MWRiOP nr 6, poz. 155).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 25 października 1938 r. o ustaleniu terminu zastosowania przepisów ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich do Wyższej Szkoły Handlowej w Poznaniu (Dz. Urz. MWRiOP nr 12, poz. 365).

¹⁷ J. Jastrzębski, *Państwowe...*, s. 27 i 33.

¹⁸ Por. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 29 października 1937 r. (Nr IV UP – 9287/37) o ustanowieniu komisji oceny kwalifikacji nauczycieli akademickich Akademii Handlu Zagranicznego we Lwowie, Wyższego Studium Handlowego w Krakowie, Wyższej Szkoły Handlowej w Poznaniu i Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie (Dz. Urz. MWRiOP nr 13, poz. 384).

¹⁹ Stało się to, pomimo postulatów środowiska oświatowego wyrażonych na Ogólnopolskim Zjeździe Oświatowym w Łodzi w dniach 18–28 czerwca 1945 r., by w „okresie przejściowym” nie usuwać inicjatywy prywatnej i społecznej ze szkolnictwa; B. Ratuś, *op. cit.*, s. 55–56.

²⁰ Konkordat, zawarty pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 501).

Ustawa z 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych uchwalona została w czasie, gdy ministrem wyznań religijnych i oświecenia publicznego był Wojciech Alojzy Świętosławski, prowadzący bardziej liberalną politykę wobec uczelni niż jego poprzednik²¹. Nie odegrała ona jednak zbyt wielkiej roli w dziejach polskiego prywatnego szkolnictwa wyższego. Była jedynie pewnym epizodem. Prestiż bowiem akademickich uczelni państwowych w społeczeństwie polskim w tym czasie „bił na głowę” powagę uczelni prywatnych²². Model relacji między prywatnymi szkołami wyższymi a ministrem oraz między prywatnymi szkołami a szkołami wyższymi państwowymi, jaki ukształtował się w Polsce w okresie międzywojennym w drodze ewolucji, doprowadził do dzisiaj obowiązujących regulacji prawnych w zakresie szkolnictwa wyższego.

²¹ J. Tymowski, *op. cit.*, s. 30.

²² J. Jastrzębski, *Państwowe...*, s. 39.

Polityczne aspekty funkcjonowania szkół wyższych

Polityka rozumiana jako sztuka dbania o zaspokajanie potrzeb całego społeczeństwa obejmuje na szczeblu państwowym najróżnorodniejsze zagadnienia, wśród których nie można przeoczyć szkolnictwa wyższego. W europejskim modelu edukacyjnym jest ono w znacznej części ściśle związane z państwem, co oznacza, że np. w RP na tym szczeblu nauczania instytucje publiczne mają zdecydowanie większe znaczenie niż prywatne. Wśród tych pierwszych szczególną rolę odgrywają uniwersytety, będące „kuźnią kadr parlamentarno-administracyjno-sędziowskich”, co sprawia, że władze państwowe są integralnie zainteresowane tym, aby absolwenci byli odpowiednio przygotowani do sprostania wyzwaniom, jakie napotkają, gdy staną się częścią aparatu władania. Zainteresowanie to znajduje swój instytucjonalny wyraz w istnieniu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jednakże zbyt daleko idąca ingerencja czynników rządowych w funkcjonowanie społeczności uniwersyteckich zbyt drastycznie oddziaływałaby na wrażliwą materię kształtowania wchodzącej w dorosłe życie młodzieży, w związku z czym wprowadza się ograniczenie w postaci konstytucyjnie zagwarantowanej (art. 70 ust. 5) autonomii szkół wyższych, mającej pozwolić ich kierownictwom na prowadzenie własnej polityki, zapewniającej zachowanie niezbędnej do właściwego funkcjonowania tożsamości.

Taka sytuacja sprawia, że w sporym stopniu problemy pojawiające się w życiu społeczności akademickiej, często określanej nawiązującym do konstytucyjnego określenia RP jako Dobra Wspólnego mianem wspólnoty, są rozwiązywane wewnątrz niej zgodnie z regułami wypracowanymi w ciągu wielowiekowej historii uniwersytetów. Purpurową nicią przewija się przez nią podstawowy schemat dychotomicznego podziału na uczących i nauczanych. Ci drudzy posiadają ilościową przewagę, ale są z założenia podporządkowani bardziej wpływowej mniejszości, jaką stanowi dzieląca się z nimi swoją wiedzą kadra. Mamy tu zatem do czynienia z zadekretowanym brakiem egalitaryzmu, typowym dla mediewalnej Europy.

Nie jest to bynajmniej przypadkowa koincydencja, gdyż właśnie Wiek Średni są okresem, w którym powstały pierwsze ośrodki uniwersyteckie. Wypada przypomnieć, że co prawda niektóre z nich szły szlakiem Bolonii, gdzie rektor był wybierany spośród studentów, ale model ten nie wytrzymał próby czasu, przegrywając rywalizację z paryskim wzorcem, zakładającym, że władza może być powierzona jedynie osobie będącej

już dyplomowanym naukowcem. Schemat ten odzwierciedla układ istniejący w Kościele, gdzie ksiądz nie może być nieuczonym w Piśmie laikiem. Reguła ta w naturalny sposób została przeniesiona na mające eklezjalny charakter uczelnie, do jakich zaliczała się Sorbona. Wiodącą rolę odgrywała w niej uważana za Królową Nauk teologia, co pomagało w nadawaniu studentom statusu odpowiadającego temu, jaki mają uczestniczący we Mszy Świętej wierni, słuchający będącego ekwiwalentem wykładowcy kapłana. Spowiedź zaś może być uznana za odpowiednik egzaminu czy też zaliczenia, a zatem ocena niedostateczna jest przeniesionym na edukacyjny grunt brakiem rozgrzeszenia, uniemożliwiającym bez melioracji stwierdzonych braków uzyskanie dyplomu, równoznacznego z uzyskaniem wyższego statusu społecznego, porównywalnym z nobilitacją.

Widzimy więc, że patentowani *nobiles* są wyniesieni ponad rzeszę studentów stanowiących uczelniany lud. Posiada on swoje prawa polityczne, w najbardziej wyrazisty sposób przejawiające się podczas partycypacji w elekcji rektora, spełniającego rolę jednoosobowej głowy akademickiej wspólnoty. Charakterystyczne jest to, że wybory te mają pośredni i kurialny charakter, przypominając współczesnemu światu, że istnieje alternatywa dla bezpośrednich i ujednolitych głosowań, zdecydowanie dominujących w dokonywanych na aktualnym etapie rozwoju procesach wyłaniania zinstytucjonalizowanych elit władzy. Ich typowa dla dzisiejszych czasów, jednorazowa postać, zbudowana jest na założeniu daleko posuniętej polityzacji ogółu, obdarzonego domniemaniem zdolności podejmowania przemyślanych rozstrzygnięć, dokonywanych w zaciszu „wydzielonej strefy dokonywania wyborczych preferencji”, skutkujących ostateczną personalizacją piastunów władzy. W uniwersyteckim schemacie elekcyjnym dokonuje się ona dopiero wskutek rozstrzygnięcia wyłonionego przez społeczność kolegium, podejmującego decyzję po wysłuchaniu wystąpień kandydatów na rektorski stolec. Taki *modus operandi* sprawia, że następuje wskrzeszenie ducha trybalno-militarnego ludowładztwa, wyrażającego się w wyznaczaniu wodza na zebraniu pełnoprawnych członków wspólnoty. Przyjmuje ona w interesującym nas przypadku postać ukonstytuowanego na podstawie głosowania ogółu zgromadzenia, dokonującego oceny kandydatów na Najwyższy Urząd. Zakłada się zatem, że członkowie Korpusu Wyborczego wskażą dysponujące nadprzeciętną wiedzą osoby, które dokonają właściwego i ostatecznego wyboru, co skłania do zwątpienia w słuszność dogmatu bezpośredniej elekcyjności, skoro nie znajduje on zastosowania w teoretycznie szczególnie przesycenym racjonalnością akademickim *milieu*, z dużą powściągliwością otwierającym się na nowożytnie przesłania.

Dystans względem nich skutkuje tym, że na terenie wyższych uczelni przetrwała stanowość, ulegająca sublimacji w ewidentnie nawiązującej do feudalizmu hierarchii, rozczłonkowującej na kilka segmentów nauczycielsko-studencką społeczność, co nie przeszkadza jednakże w ujęciu jej jako podlegającej politycznym prawidłowościom

struktury, *nolens volens* ulegającej czarowi polibiuszowskiej formuły, nakazującej koegzystencję czynnika monokratycznego z arystokratycznym i ludowładczym. Ten ostatni przejawia się w udziale „ludu studenckiego” w elekcji rektora oraz w studenckiej partycypacji w senacie.

Dopuszczenie do niego reprezentacji uczącej się młodzieży świadczy o elastycznym, pozbawionym skostniałego dogmatyzmu podejściu środowiska akademickiego do tej szacownej instytucji, której nazwa wywodzi się od łacińskiego słowa *senex*, oznaczającego wszak starca, co oznacza, że w rudymen tarnej postaci mamy do czynienia z podmiotem będącym odpowiednikiem spartańskiej geruzji, jak najbardziej słusznie kojarzonej z gerontokracją. Pierwotna tożsamość organu tego typu łączy się zatem ściśle z przekonaniem co do tego, że wraz z każdym przeżytym rokiem w człowieku narasta mądrość, a zatem młodzi powinni słuchać starszych, co lakonicznie wyraża łacińska sentencja *seniores priores*. Zasadniczo zasada ta w przypadku uczelnianych senatów zachowuje swą aktualność, składają się one bowiem przede wszystkim z przedstawicieli pracowników, tym niemniej obradują oni wraz z przedstawicielami „studenckiej młodzieży”, co niewątpliwie zwiększa reprezentacyjność gremium stanowiącego arystokratyczny element w społeczno-politycznej strukturze szkoły wyższej. Godne podkreślenia jest to, że senat był czymś typowym dla niej także wtedy, gdy zabrakło dla niego miejsca w ogólnopolskim ustroju politycznym, z czego można wyciągnąć wniosek, że przywrócenie w 1989 r. wyższej izby polskiej legisl atywy było ułatwione dzięki temu, iż zinstytucjonalizowana pamięć o niej była przechowywana w uniwersyteckich murach.

W jakimś stopniu można to odnieść także do urzędu Prezydenta RP, jaki po Okrągłym Stole pojawił się ponownie w systemie władzy państwowej, będąc republikańskim odpowiednikiem jednoosobowej władzy rektorskiej, którą wypada potraktować jako zarówno zwierzchnika uczelnianej egzekutywy, jak i „głowę wspólnoty akademickiej”. Występuje on zatem w roli ewidentnie monokratycznego czynnika ustrojowego, typowego dla zdecydowanej większości najrozmaitszych struktur z powodu swego naturalnego charakteru. Zalety jednoosobowego kierownictwa są dość powszechnie znane, co sprawia, że model ten jest niezwykle trudny do usunięcia, szczególnie wówczas, gdy jest otaczany odruchowo wytwarzaną aurą szacunku, jak to się ma w przypadku automatycznie kojarzonej z czcigodnością instytucji rektora.

Stoi on na czele organizacji będącej federacją bytów niższego rzędu, jakimi są wydziały. Z jednej strony można dopatrzeć się w takim układzie zapowiedzi tak modnych w dzisiejszych czasach federacji, a z drugiej zinstytucjonalizowanego pluralizmu, cieszącego się współcześnie sporą estymą. Podział władzy oraz wielopartyjność opierają się na założeniu skomplikowania rzeczywistości. Jest ona badana przez naukowców, którzy wraz z narastającym *quantum* zdobywanej wiedzy odnajdują nowe kierunki poszukiwań,

co skutkuje wyodrębnianiem się nieznanych do tej pory gałęzi nauki. Dzięki temu zmienia się sposób myślenia kształconej w przeważającej części na uczelniach elity politycznej, zachęcając ją do tworzenia nowych bytów na scenie politycznej. Akademickie spory stanowią naturalną zachętę dla werbalnych starć, dokonujących się między walczącymi o władzę stronnictwami. Wielu z ich aktywnych członków podczas swoich studiów brało udział w działalności kół naukowych, będących wyrazem pluralizmu zainteresowań poznawczych uniwersyteckiej młodzieży, znajdującego oparcie w działających w ramach fakultetów instytutach i katedrach, dodatkowo pomnażających uczelniany pluralizm.

Jeśli natomiast rozejrzelibyśmy się za ekwiwalentem bardziej rudymentarnej demokracji w jej trybalnej postaci, to odnajdziemy go w wykładzie, będącym wszak tłumnym zgromadzeniem przypominającym wiec, z którego miała rozwinąć się monarchia i inne formy ustrojowe, ujmujące w karby falujący onegdaj na masowych zebraniach rozwichrzony lud, czyniąc z niego zdyscyplinowanych poddanych. Przypominamy sobie o tej ewolucji, gdy spoglądamy na istotę wykładu polegającego na tym, że gromada słuchaczy uznaje formalny autorytet mówcy, przekazującego im jakąś interpretację rzeczywistości, traktowaną jako słuszna, ponieważ jest przedstawiana przez podmiot górujący wiedzą nad odbiorcami jego komunikatów, godzących się ze swoją podległością, mającą im przynieść korzyść w postaci urzędowo potwierdzonego wykształcenia. Jego oficjalnymi szafarzami są wykładowcy instalujący w studenckich umysłach bazę danych i narzędzia do jej obsługi, co ma pomóc w „walce ze światem oraz kooperacji z nim”, gdyż w tak właśnie sformułowany na dialektyczną modłę sposób można określić generalny paradygmat samodzielnych oraz kolektywnych poczynąń, składających się na dorosły żywot. W pierwotnej demokracji trybalnej współplemieńcy podczas zgromadzenia mieli wskazywać na wodza, który prostymi rozkazami poprowadzi lud do zwycięstw, natomiast na otoczonych aurą Wtajemniczenia w Wiedzę Wyższego Rzędu „kursowych wiecach uniwersyteckich” odgórnie namaszczony specjalista udziela rozbudowanych w teoretyczne schematy wskazówek z założeniem zachowania przez nie wartości w najprzeróżniejszych sytuacjach, jakie mogą się przydarzyć absolwentom na życiowym szlaku.

Powinni oni przecież zdawać sobie sprawę, że *non scholae, sed vitae discimus*. Spoglądając zaś od strony włodarzy zinstytucjonalizowanych podmiotów władzy publicznej, warto przypomnieć znaną formułkę *кадры решают всё*, akcentującą znaczenie wysokokwalifikowanych pracowników. Wszak bez nich trudno jest zapewnić sprawne funkcjonowanie państwa, pokrytego coraz trudniejszym do przeniknięcia gąszczem przepisów. Dlatego nie jest przypadkiem, że u zarania średniowiecznych uniwersytetów znajdujemy jurydyczne fakultety, obecność jakich w uczelnianych strukturach traktowana była, podobnie jak wydziałów teologii, jako *conditio sine qua non* uzyskania uniwersyteckiej rangi, o czym możemy się łatwo przekonać, gdy od strony Rynku spojrzymy

na Wieżę Matematyczną wrocławskiej *Alma Mater*, gdzie umieszczono dwie kamienne personifikacje dzierżące w krzepkich rękach krzyż względnie wagę oraz miecz. W nowszych czasach, charakteryzujących się rosnącą antropokracją, teologia została usunięta z poddanej laicyzacji Świątyni Wiedzy, która wskutek tego straciła swój pierwotnie eklezjalny kształt. W przeciwieństwie do teologii prawo przetrwało w uniwersyteckich strukturach, ponieważ jest ściśle związane z potrzebami każdego państwa. Na dodatek dołączono do niego w oficjalnej nazwie fakultetu administrację, co jeszcze bardziej podkreśla ścisłą relację z aparatem państwowym. Uległa ona dalszemu pogłębieniu, gdy jako osobna uniwersytecka jednostka organizacyjna powstała nowa struktura ukierunkowana na badanie politologii, z której wyłonił się cały Wydział Nauk Społecznych, bo przecież nie bez powodu pisze się o ustroju społeczno-politycznym.

Podany przykład znad Odry dobrze obrazuje symbiozę między światem autonomicznych uczelni państwowych a organizacją polityczną w postaci państwa, rozumianej jako zinstytucjonalizowana władza, kreująca zapotrzebowanie na rozwój tych gałęzi nauki, które tradycyjnie zaspokajają jej potrzeby oraz stwarzanie nowych, gdy dochodzi do transformacji ustrojowej, skutkującej umieszczeniem Polski w nowym ideowo-politycznym paradygmacie, co doskonale widać na przykładzie rozwoju europeistyki, zastępującej próżnię po zrzuconym z aksjologicznego piedestału marksizmu-leninizmu. „Otwarcie na Europę” przyniosło też aplikację systemu bolońskiego, zmieniającego schemat studiowania w sposób ewidentnie nawiązujący do mediewalnego modelu, w jakim droga do stania się magistrem wiodła poprzez uzyskanie statusu bakałarza. Powrót do dwustopniowych studiów to wyrazista demonstracja słuszności przekonania co do tego, że „wszystko już było”. Logiczne jest, że towarzyszący krachowi realnego socjalizmu upadek wiary w automatyczny postęp we wszystkich dziedzinach skłania do zwrócenia się w stronę przeszłości, której permanentnie obecne brzemie jest szczególnie dostrzegalne w szkolnictwie uniwersyteckiego typu, jakie narodziło się w „ciemnych Wiekach Średnich” i zasadniczo utrzymało ukonstytuowane wówczas swoje podstawowe rysy charakterystyczne, których nie może się pozbyć, gdyż oznaczałoby to utratę tożsamości.

Łączy się ona ściśle z ewidentnie antyegalitarnym założeniem górowania, dominacji nad innymi szczeblami edukacji, znajdującymi się w cieniu wyższych studiów stanowiących dla młodych ludzi kulminację procesu sformalizowanego zdobywania wiedzy. Jego wieloetapowość, odzwierciedlająca żmudny proces stopniowego rozwoju pobierającego nauki człowieka, dość poważnie relatywizuje lansowany dzisiaj usilnie model społeczno-polityczny, mający się charakteryzować antydyskryminacyjnym zwalczaniem wszelakiego typu opresji, według antypedagogiki brutalnie zniekształcającej psychikę wychowanków w tradycyjnym modelu kształcenia, opartym na zdobywaniu kolejnych „stopni wtajemniczenia” kosztem wysiłku i strachu przed egzaminacyjnymi

niepowodzeniami. Niektórzy alternatywę dla średniowieczno-nowożytnego systemu permanentnego sprawdzania stopnia opanowania zadanego materiału przez surowego belfra w sutannie bądź surducie znajdują w arystotelesowskim Liceum, względnie platońskiej Akademii, gdzie w atmosferze męskiej przyjaźni doświadczeni perypatetycy w luźnej podobno atmosferze dzielili się swoimi refleksjami z zapatrzoną w nich męską młodzieżą, obficie spijającą *con amore* z warg mistrzów miodopłynne tyrady bez potrzeby tłoczenia się w ciasnych ławkach w oczekiwaniu na kolejne porcje nużącej swym dogmatyzmem, bezbarwnej scholastyki, jakie trzeba opanować w chłodnej atmosferze doskonałego obiektywizmu, konsekwentnie trzymając się maksymy *sine ira et studio*. Może się ona nie podobać, ale to średniowieczne przesłanie doskonale pasuje do opartych na mających zwalczać subiektywność znormatywizowanych procedurach, tak typowych dla nowoczesnych państwowości, z upodobaniem abstrahujących od stanowych, klasowych, rasowych, płciowych i wszelakich innych wewnątrzgatunkowych dystynkcji, mających pokornie ustępować przed egalitarystyczną nomokracją, usianą nieznany dla wtajemniczonych pułapkami ukrytymi w postaci rozlicznych wyjątków za fasadami, na których z rozmachem namalowane są dogmaty Aktualnego Etapu Rozwoju, niemożliwe z powodu oporu materii do zastosowania w całej rozciągłości. Doświadczenie wielu pokoleń przekonuje co do tego, że w arkana sztuki poruszania się w tym zdradliwym labiryncie najlepiej wprowadzi perfidny belfer, demonstrujący w trakcie „dydaktycznej gry” z nauczonymi, że „nie trzeba wierzyć w pisane”, póki nie zbada się rozmaitych załączników i nie przejrzy orzecznictwa oraz doktrynalnych wypowiedzi, pozwalających dostrzec zjawisko w całej jego złożoności.

Okazuje się więc, że świat dorosłych nie jest jednoznaczny i wymyka się konstytucyjnym formułkom, niebędącym w stanie oddać jego wieloaspektowości, niedostrzegalnej dla przeciętnego maturzysty, dysponującego pewnym *quantum* z konieczności symplecystycznej wiedzy podanej w takim ideologicznym sosie, jaki jest przygotowywany przez sprawujących w danym sezonie władzę. Na pomaturalnym etapie uczenia się ulega on rozrzedzeniu i sublimacji, gdyż „zdogmatyzowane laickie prawdy” przy bliższym przyjrzeniu się ukazują wiele niuansów, którymi epatuje studentów doświadczony dydaktyk, pokazujący, jak zręcznie omijać kałuże i wilcze doły, cierpliwie czekające na tych, którzy omamieni modnymi hasłami biegną na oślep w stronę kuszących miraży, oddalających się jak horyzont w miarę przybliżania się do nich. Studia mają uświadomić, że nie wszystko można osiągnąć, bo rzeczywistość skrzeczy, w związku z czym trzeba cały czas oglądać się na posiadane środki, co jest czymś charakterystycznym dla szeroko rozumianej polityki, która jest „sztuką osiągania tego, co możliwe”. Wynika z tego, że dobrze wyszkolony absolwent wyższej szkoły powinien na złość Mickiewiczowi „mierzyć zamiar podług sił”, pamiętając o starej medycznej zasadzie *primum non nocere*, przestrzegającej

przed wszelkiego rodzaju „szklanymi domami” i „zamkami w chmurach”. Wyrabianie takiego sposobu myślenia jest głęboko zgodne z ogólnonarodowym interesem, na straży którego powinni stać ukształtowani przez uniwersytety absolwenci.

Są oni inkarnacją zinstytucjonalizowanego elitaryzmu, rzucającego samym swoim istnieniem wyzwanie egalitarystycznemu ludowładztwu, napotykałemu na drodze swego „marszu przez instytucje” opór w postaci rozlicznych „wstydliwych enklaw ciemnej przeszłości”, wśród których bez większego trudu odnajdziemy „ostańce przednowoczesnej rzeczywistości” w postaci instytucji nastawionych na szukanie mającej się wyłonić w rezultacie żmudnych badań niekoniecznie zupełnie estetycznej Prawdy. Samo konstatowanie jej istnienia rzuca wyzwanie pozbywającej się aksjologii współczesnej demokracji, z lubością strojącej się w kelsenowski płaszcz radykalnego relatywizmu, kwestionującego istotność poczynionych ustaleń, mogących ulec zakwestionowaniu w rezultacie kolejnych formalnych ustaleń zbiorowego suwerena. Ten typowy dla naszych dni *modus operandi* póki co nie zdołał zanegować charakterystycznego dla akademickiej rzeczywistości sposobu oceniania ludzkich poczyniń, przejawiającego się w sceptycznym traktowaniu zarówno bieżących ocen większości, jak i nagłaśnianych postulatów „emancypujących się mniejszości”. Na wyższych uczelniach „tyrania większości”, przynajmniej jak do tej pory, miała niewielkie możliwości rozwoju z powodu specyfiki tego środowiska, w którym cierpliwe wysłuchiwanie przez ilościowo dominujących adeptów nauk wszelakich treści przekazywanych przez bardziej od nich wykształconą mniejszość w naturalny sposób łączy się z posłuszeństwem, co sprawia, że mamy do czynienia z „dyktaturą zinstytucjonalizowanego Rozumu”, wydającego swoje wyroki poprzez zindywidualizowane inkarnacje w postaci dysponujących formalną władzą karania złymi stopniami lub nagradzania dobrymi nauczycieli akademickich.

W optyce konsekwentnego ludowładztwa schemat ten będzie się jawić jako niesłuszny, w przeciwieństwie do takiego, w jakim oceny byłyby przyjmowane poprzez głosowanie tych zbiorowości, jakim są nadawane. Problem w tym, że przyjęcie takiej konstrukcji oznaczałoby zakwestionowanie merytorycznego wymiaru decyzji. Pozbawione merytoryczności kryteria dominowałyby również w sytuacji dopuszczenia nauczającego do współdecydowania, ponieważ przy obowiązywaniu zdogmatyzowanej zasady *one man one vote* jego głos byłby wart tyle samo, co każdy inny. Uwiarygodniałby zatem rozstrzygnięcia kolektynu bez możliwości istotnego wpływania na ich treść, o której decydowałby układ sił w obrębie elektoratu, mogący sprawiać, że „niełubiany kujon” zostałby surowo oceniony przez zazdrosnych współuczestników procesu edukacyjnego, nieżyczących sobie, aby jakiś „stachanowiec” niemiłosiernie zawyżał poziom. W każdym razie podejmowanie wspólnych decyzji w obrębie grupy odnośnie do jej członków lub jakiegokolwiek innej kwestii jest w naturalny sposób obciążone domniemaniem braku

obiektywizmu, bo przecież *nemo iudex in causa sua*, którą to paremię możemy odnosić zarówno do rozstrzygnięć podejmowanych przez pojedynczego decydenta, jak i zbiorowych postanowień.

Takie podejście do zagadnienia skłania do krytycznego spojrzenia na demokrację, która powinna wszak polegać na tym, że lud decyduje o własnych sprawach. Jednakże, podobnie jak każda inna idea, ludowładztwo nie jest możliwe do zrealizowania w pełnym wymiarze, gdyż doprowadziłoby to do skrajnego zachwiania elementarnej ustrojowej równowagi, dlatego w interesie aktualnego systemu sprawowania władzy państwowej należy utrzymywać enklawy, w których z dystansem traktuje się „mądrość etapu”, choćby dlatego, że w przypadku ewentualnej zmiany paradygmatu ustrojowego będzie można odwołać się do przechowanych na marginesie dominującego trendu rozwiązań, odmiennych od tych, jakie przeważały przed kolejną transformacją. Należy unikać totalnego zgłajchszaltowania stosunków społeczno-politycznych, gdyż *уравниловка* struktur, działania i myślenia generuje postępującą erozję kreatywności, skutkującą spychaniem danego społeczeństwa na dalsze pozycje w „globalnym rankingu”. Wypada żywić nadzieję, że autonomia szkół wyższych, pozwalająca im konserwować różne „średnio-wieczne dziwactwa”, zdoła przynajmniej spowolnić ten trend.

Póki co nie jest on na tyle silny, aby doprowadzić do anihilacji zręcznej syntezy Średniowiecza z Oświeceniem, jaką bez większego trudu można odnaleźć w typowym akademickim paradygmacie naszych czasów, „umiejętnie łączącym doświadczenia odległej przeszłości z wymogami teraźniejszości”. Są one uwzględniane w procesie nauczania, zasadniczo niebędącym w sprzeczności z oczekiwaniami władz państwowych, tolerujących uniwersyteckie odmienności ze względu na korzyści, jakie uzyskują rządzący w postaci absolwentów otrzymujących sporą porcję wiedzy dzięki temu, że przez kilka lat zgadzali się na funkcjonowanie w warunkach daleko idącego podporządkowania, charakterystycznego dla oświeconej monarchii, której duch wciąż jest obecny w uniwersyteckich murach, mimo że otoczone są one przez „światlistą demorepublikę” skazaną na wykorzystywanie wychowanych w innym paradygmacie kadr, które nie mogłyby osiągnąć odpowiadającego potrzebom aparatu państwowego poziomu, gdyby były kształtowane według zasadniczych dyrektyw konstytucyjnych, wybitnie utrudniających przeprowadzanie procesu edukacyjnego, wymagającego istnienia wyniesionych ponad nauczaną rzeszę kadr, które nie mogłyby się ukształtować, gdyby wszędzie zaprowadzić ekspansywny egalitaryzm.

Taka opcja uniemożliwiłaby istnienie wyższych szkół, charakteryzujących się tym, że nieustannie natykamy się w nich na merytokrację, oligokrację i gerontokrację, dzięki którym legat starszych pokoleń może być przekazywany młodszemu, które później przekażą go następnej generacji w sposób zapewne zbliżony do tego, jaki same doświadczyły i z czasem

uznały, że posiada on więcej zalet niż wad. Te drugie blakną w obliczu kształtowanego przez studiowanie elitaryzmu, niezbędnego wszak w procesie zarządzania jakąkolwiek państwową strukturą, szczególnie wówczas, gdy chodzi o ogólnopaństwowy szczebel, wymagający nadzwyczajnej koncentracji podejmowanych przez aparat państwowy działań.

Jego odnoszące się do szkolnictwa wyższego poczynania wynikają z tego, że publiczne szkoły wyższe mają współtworzyć konstytucyjne Dobro Wspólne, którego aktualny kształt określa rządząca na obecnym etapie rozwoju ekipa. Trudno nie przypomnieć oczywistej prawdy, że przyjęta przez nią względem akademickiej edukacji linia ma dalekosiężne skutki, gdyż ludzie z uniwersyteckim cenzusem będą wszak po uzyskaniu dyplomu przez dziesiątki lat odgrywać istotną rolę w społeczno-politycznej rzeczywistości RP, gdyż nie od dziś wiadomo, że „takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie”. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa zakładać, że w przyszłości będzie tak samo, z czego wynikałoby, że dialektyczny związek między wewnątrzuczelnianą, posiadającą potężny ładunek swoistości, polityką a tą, jaka jest realizowana na ogólnokrajowym szczeblu, zachowa istotne znaczenie, a jego charakter będzie mniej więcej taki sam jak dzisiaj, bo nie zmienia się zasadniczo reguły rutynowej gry, odbywającej się zarówno między uczącymi i nauczanymi, jak i między rządzącymi a środowiskiem akademickim.

Zarządzanie (kierowanie) kościelną szkołą wyższą. Na kanwie działalności Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu

1. Wprowadzenie

We współcześnie preferowanej medialnie tzw. newsowej mądrości, może to zabrzmieć dosyć archaicznie, jednak jest prawdą obiektywną, że instytucja uniwersytetu i uniwersyteckiego kształcenia jest darem średniowiecza. Uniwersytety zaczęły bowiem powstawać w drugiej połowie XII wieku z inicjatywy Kościoła, który był ich mecenasem. Trzeba też pamiętać, że instytucja uniwersytetu nie wywodzi się – zarówno jeśli chodzi o strukturę, organizację, jak i metody i cele działania – ze szkół z powodzeniem funkcjonujących w starożytności (Akademia Platowska, Gimnazjon Arystotelesowski, Szkoła Aleksandryjska i inne). Natomiast pierwszy model kształcenia uniwersyteckiego, jak również uniwersytety średniowieczne wywodzą się z kościelnych ośrodków nauczania, zwłaszcza ze szkół katedralnych (we Wrocławiu 1212) oraz z tzw. studiów generalnych¹. Erygowano je jako instytucje prawa kanonicznego. Stąd nie mogłyby powstać czy też działać z powodzeniem bez poparcia Kościoła i bez jego stałego finansowania². Na powstających uniwersytetach istniały zwykle 4 wydziały: prawa, medycyny, nauk humanistycznych i teologii. Ranga teologii była wysoka, bez niej bowiem nie można było erygować uniwersytetu. Sytuacja znacznie się zmieniła (również w postrzeganiu teologii) w czasach nowożytnych z tej racji, że mecenat nad szkołami wyższymi zaczęło

¹ Studium generalne (*studium generale* lub *studium privilegiatum*) stanowiło korporację naukową o wysokim, elitarnym poziomie nauczania, która po pewnym okresie rozwoju uzyskiwała znaczny rozgłos naukowy oraz przywilej papieski lub cesarski, podnoszący ją do rangi wyższej uczelni o charakterze ponadregionalnym. Pełnoprawne *studium generale* winno posiadać 4 klasyczne wydziały. Od XIV wieku *studium generale* zastępowano sformulowaniem *universitas*, którego po raz pierwszy użył Innocenty II w 1208 r. w odniesieniu do Uniwersytetu Padewskiego. Por. W. Góralski, *Wydział teologiczny na uniwersytecie. Aspekt historyczny i prawny*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 23; M. Markowski, *Początki wydziału teologii w Krakowie w kontekście uniwersytetów europejskich*, [w:] A. Kubiś (red.), *Jubileusz sześćsetlecia Wydziału Teologicznego w Krakowie 20 X 1996 – 20 X 1997*, Kraków 1998, s. 224–225.

² Por. S. Wielgus, *Historyczne koncepcje i paradygmaty uniwersytetu oraz jego model na dziś i na jutro*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 11.

przejmować państwo, oraz ze względu na fakt dynamicznego rozwoju nauk przyrodniczych, jak się wtedy wydawało – niezawodnych³.

Na płaszczyźnie prawnej uniwersytet średniowieczny opierał się na trzech najistotniejszych przywilejach: 1 – autonomii prawnej, 2 – prawie apelowania do papieża, prawie strajków, 3 – wyłącznym prawie do nadawania stopni uniwersyteckich. Zatem najważniejszymi przywilejami była wewnętrzna jurysdykcja prawna oraz wyłączne kompetencje do nadawania stopni naukowych, z których posiadaniem integralnie było związane prawo nauczania⁴. Warto dopowiedzieć, że uniwersytet średniowieczny obejmował nauczanie wszystkich ówczesnych nauk, stanowiąc *universitas litterarum*, dążąc do uniwersalnego ujęcia poznawanej rzeczywistości, ponadto stanowił wspólnotę nauczycieli i studentów – *universitas scholarium et magistrorum*. Tak jak w *studium generale* uniwersytet był instytucją otwartą dla wszystkich, dla ludzi z różnych warstw społecznych, stanów, zawodów i narodowości. Obejmował również dwa zasadnicze stopnie kształcenia: pierwszy był realizowany na wydziale filozoficznym – *artes liberales* – sztuk wyzwolonych i był sfinalizowany uzyskaniem stopnia *magistra atrium*, co upoważniało absolwenta do podjęcia studiowania na drugim stopniu kształcenia, a więc na jednym z trzech wydziałów: teologii, prawa lub medycyny⁵. Średniowieczny system uniwersyteckiego kształcenia koncentrował się na trzech przedmiotach badawczych: Bóg – natura – człowiek. Rolą uniwersytetu było prowadzenie badań naukowych oraz kształcenie i wychowanie człowieka. To wychowanie powinno prowadzić człowieka ku integralnej, niepozbowionej żadnego z istotnych wymiarów wizji rzeczywistości, powinno umożliwić mu pokonanie przepaści między matematyczno-przyrodniczym obrazem świata a obrazem prezentowanym przez nauki i kulturę humanistyczną. Taką misję pełnił uniwersytet klasyczny z przekonaniem, że istnieją absolutne, niezmiennie i niezależne od ludzkich ocen wartości, nadające sens ludzkiej egzystencji, które mogą być przedmiotem odkrywania i poznawania, a rzeczywistość poznana przez człowieka nie ogranicza się wyłącznie do sfery materialnej, posiadając swój wymiar transcendentny⁶.

W kształceniu ogólnym i zawodowym korzystano z metody scholastycznej, która polegała na racjonalnym, dialektycznie przeprowadzonym wyjaśnianiu wszelkich problemów, które rodziły się integralnie ze źródłem lektur, ściśle określonych na każdym wydziale, z zakresu dzieł starożytnych i średniowiecznych pisarzy. Taka niezmiennosc

³ Por. M. Rusecki, *Teologia na uniwersytecie. Słowo wstępne*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 7.

⁴ Por. S. Wielgus, *op. cit.*, s. 11.

⁵ *Bakalaureat* – najniższy stopień naukowy uzyskiwało wówczas 25–30% studentów. Natomiast magisterium na teologii lub równorzędny mu stopień doktora na prawie i medycynie uzyskiwało 5–7% absolwentów. Por. *ibidem*, s. 12.

⁶ Por. S. Wielgus, *Bogu i Ojczyźnie. Uniwersyteckie przemówienia i listy 1996–1998*, Lublin 1999, s. 54–57.

w formie kształcenia pozostawała do XVI wieku, a więc do reformacji, która dała początek zakwestionowaniu autorytetu Kościoła katolickiego, który stworzył i rozwinął uniwersytety, jak również (zakwestionowana) przez późniejsze ideologie i filozofie oświeceniowe oraz przez prawodawstwo państwowe odrzucające katolicki charakter uniwersytetu (znaczący wpływ prawodawstwa napoleońskiego na inny kształt instytucji uniwersytetu na przełomie XVIII i XIX wieku).

W XIX wieku zarysowały się wyraźnie 4 koncepcje uniwersytetu: niemiecka, angielska, amerykańska i francuska⁷. Wspólną cechą tych koncepcji było to, że odrzucono powszechny i masowy charakter właściwy uniwersytetowi średniowiecznemu. Te instytucje stały się uczelniami dla osób uprzywilejowanych stanowo, wyznaniowo, politycznie i majątkowo. Były zróżnicowane między sobą również co do swej struktury, celów i wyznaczonych zadań. Koncepcja niemiecka (Humboldt, Fichte) – przyjęta przez uniwersytety funkcjonujące na ziemiach polskich – ujawniła, że uniwersytet powinien być nastawiony na odkrywanie, uzyskiwanie i przekazywanie studentom wiedzy i prawdy o całej rzeczywistości, zachowując jedność nauczania i prowadzonych badań. Miał uczyć wyłącznie myślenia, a nie konkretnego zawodu (kształcenie zawodowo-praktyczne lokalizował w szkołach zawodowych). Podobnie koncepcja angielska (kard. Newman) wskazała, że uniwersytet powinien służyć poznaniu prawdy dla samej prawdy, a nie celom praktycznym. Kształcenie wzorcowe obejmowało nauczanie wszystkich dyscyplin wiedzy, stanowiąc prawdziwą *universitas scientiarum*. Kardynał Newman oddzielał w swej koncepcji nauczanie od badań naukowych (powinny być w akademiach, mieli je prowadzić uczeni niezajmujący się dydaktyką), natomiast uniwersytet powinien kształcić i wychować mądrego i dobrego moralnie człowieka, prawdziwego gentelmana, prawego chrześcijanina. Koncepcja amerykańska (1876 rok – założenie uniwersytetu Johna Hopkinsa) zakładała, że działalność badawcza i dydaktyczna uniwersytetu powinna być ściśle związana z praktyką życiową. Towarzyszyło im m.in. przekonanie, że głównym celem ma być kształcenie intelektualnych pionierów dla służby postępowi. Ten wymóg wskazuje, że jedynie profesorowie-badacze są wystarczająco twórczy, aby stymulować rozwój danej dyscypliny naukowej i rozwój intelektualny kształconej młodzieży⁸. Natomiast istotą koncepcji francuskiego modelu uniwersytetu (wpływ Napoleona) było to, że uniwersytet powinien stanowić jeszcze jeden instrument polityki i władzy, a jego głównym zadaniem miało być zawodowe kształcenie lojalnych i użytecznych sług państwa. Zarządzanie uniwersytetem miało być centralistyczne i miało spoczywać w rękach urzędników państwowych. Na szczęście w praktyce nie udało się zrealizować w pełni koncepcji napoleońskiej, chociaż jej wpływ na wyższe, upaństwowione i centralnie zarządzane szkolnictwo nie podlega dyskusji.

⁷ Por. W. Góralski, *op. cit.*, s. 24–25.

⁸ Por. S. Wielgus, *Historyczne...*, s. 12–13.

W XX wieku przedstawione modele uniwersytetu zachowały podstawowe założenia co do badań i dydaktyki, ale wprowadzono zmiany w zakresie dostępności młodzieży do studiów uniwersyteckich. Uczelnie przestały być elitarne, dlatego w pewnym sensie przywrócono im średniowieczny uniwersalizm. Fakt ewoluowania uniwersytetów nie powinien budzić większych zastrzeżeń, zmieniają się bowiem społeczeństwa, ich różnorodność i potrzeby, dla których zaspokajania zostały powołane uniwersytety. Codzienne życie i relacje międzyludzkie niosą nowe wyzwania, którym środowiska naukowe uniwersytetu muszą sprostać. Stąd można powiedzieć – trawestując obecne w literaturze teologicznej powiedzenie – że *Universitas semper reformanda*. Nie należy jednak dopuścić do zmiany istotowej uniwersytetu, a mianowicie: działalność dydaktyczna i niepozorowana działalność badawcza. Współczesna działalność dydaktyczna musi zintegrować sprawność niezależnego precyzyjnego i twórczego myślenia z umiejętnością praktycznego (zawodowego) działania. Należy pamiętać, że wykształcenie teoretyczne, szczególnie humanistyczne, daje człowiekowi intelektualną i etyczną suwerenność w stosunku do wszelkich nacisków i manipulacji. Uniwersytet ma kształcić światłą intelektualnie i prawą etycznie inteligencję, a nie barbarzyńców, którzy będą podporządkowywać naukę temu, co praktycznie użyteczne (Platon: gdy Go zapytano niegdyś, dlaczego Grecy przewyższają barbarzyńców, odpowiedział: ponieważ barbarzyńcy podporządkowują naukę temu, co praktycznie użyteczne)⁹. W obliczu wyzwań współczesnych należy przywołać przekonanie rektora z Bazylei z 1459 r., który inaugurując pracę uniwersytetu, stwierdził, że „uniwersytet nie może zadowolić się hodowaniem biegłych w swojej dyscyplinie zawodowców. Uniwersytet, chcąc spełnić swoje zadanie, musi się stać wspólnotą ludzi poszukujących sensu życia. Musi się stać *officina humanitatis*”, a więc niejako warsztatem człowieczeństwa, w innym wypadku przyniesie ludzkości więcej szkód niż pożytku. Tak więc rodzi się zadanie wyjątkowe, a mianowicie konieczność integralnego postrzegania i traktowania rzeczywistości, bez amputowania wymiarów wpływających wyłącznie z osobistych przekonań, bo przecież „to, co istotne, jest niewidzialne” (Antoine de Saint-Exupéry, *Mały Księżę*). Obrazy rzeczywistości poznawalne i niepoznawalne są względem siebie komplementarne i dopiero razem wzięte tworzą właściwy obraz rzeczywistości. Ten paradygmat jest właściwy dla niektórych uniwersytetów świata, zwłaszcza katolickich, którym zależy nadal, aby służyć wyzwaniu i formowaniu dojrzałego człowieczeństwa: ludzkiego ducha, umysłu, woli i serca¹⁰.

⁹ Por. *ibidem*, s. 15.

¹⁰ Por. Jan Paweł II, *Zadaniem uniwersytetu jest ukazywanie drogi kształtowania dojrzałego człowieczeństwa. Spotkanie z profesorami i studentami Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Częstochowa 6 czerwca 1979*, [w:] S. Urbański (red.), *Uniwersytety w nauczaniu Jana Pawła II*, t. 1 (1978–1988), Warszawa 1999, s. 94.

Natomiast obok niego istnieje drugi paradygmat, ucieleśniony w *pozytywistycznej wizji uniwersytetu*, w której oddziela się fakty od wartości, eliminując wartości z kształcenia akademickiego, a więc rezygnując z moralnego wychowania, tym bardziej z kształcenia teologicznego i religijnego. Relacje ludzkie pozbawione wymiaru transcendentnego i etycznego, skupione wyłącznie na dobrach ekonomicznych, na zysku i konkurencji, nie przynoszą nikomu szczęścia. Sfera moralno-religijna i sfera intelektualna są w człowieku tak ściśle powiązane, że każda próba ich oddzielenia rodzi negatywne konsekwencje. Mogliśmy się o tym przekonać w polskiej rzeczywistości, kiedy państwowe uniwersytety i szkoły wyższe przez długi czas pozostawały pod wyłącznym wpływem pozytywistycznej wizji uniwersytetu, a na domiar złego były poddawane bezwzględnej marksistowskiej ateistycznej indoktrynacji, aktualnie starają się przywrócić kształceniu swoich studentów wymiar etyczny i teologiczny¹¹. Taki stan rzeczy utrzymywał się w niektórych środowiskach – krajach aż do lat 80. ubiegłego wieku. W niektórych środowiskach sytuacja zaczęła się zmieniać stopniowo po Soborze Watykańskim II na skutek odnowienia samej świadomości teologicznej, rozumienia samej teologii przez powrót do myśli biblijnej i patrystycznej, gdzie odkrywano, że teologia „nie jest wyłącznie nauką o Bogu i świecie transcendentnym, lecz nauką o Bogu udzielającym się w Chrystusie człowiekowi, albo o człowieku jako istocie otwartej i ukierunkowanej ku transcendencji, w której może się finalnie spełnić”. Ta zmiana w postrzeganiu rzeczywistości była również możliwa dzięki rozwojowi nauk przyrodniczych i nowych kierunków filozoficznych (fenomenologia, egzystencjalizm), które obalały mit empirycznego i pozytywistycznego myślenia, że nauka wszystko może poznać, że jest zdolna rozwiązać wszelkie problemy świata i człowieka, zapanować nad przyrodą, jak i to, że osiągnięcia nauk empirycznych są absolutnie pewne i niezmiennie. W takich okolicznościach ustawały stopniowo spory i konflikty między nauką i wiedzą filozoficzno-przyrodniczą a wiarą religijną i teologią, zwłaszcza że ściślej i merytorycznie zaczęto określać i precyzować przedmiot badań. Stąd wynikają współczesne propozycje dla realizowania merytorycznych badań interdyscyplinarnych, które mają charakter komplementarny. Te dokonania powoli zmieniały optykę naukowego poznania i współlistnienia ośrodków badawczo-naukowych z kościelnymi podmiotami odpowiednimi do podjęcia takich badań [przywrócenie wydziałów teologicznych na uniwersytetach, powołanie instytutów teologicznych, wydziały teologii w ramach uniwersytetu (Niemcy), istnienie samodzielnych ośrodków teologicznych i uniwersytetów kościelnych (np. Włochy, Francja)]. Strona

¹¹ Por. S. Wielgus, *Historyczne...*, s. 17–18.

kościelna permanentnie dbała o to, aby stopnie naukowe zdobywane na tych uczelniach odpowiadały stopniom i tytułom zdobywanym w jednostkach zależnych od państwa¹².

2. Podległość jurydyczna w zakresie teologicznego kształcenia

Niewątpliwie uniwersytety średniowieczne stały się prężnymi ośrodkami nauczania filozofii, teologii, prawa kanonicznego i medycyny. Bezpośrednio władza kościelna czuwała nad jakością nauczania i prawowiernością. Powstawały pierwsze komisje papieskie do opieki nad poszczególnymi uniwersytetami. I tak np. w 1303 r. Bonifacy VIII utworzył taką komisję do opieki nad Uniwersytetem Rzymskim. Juliusz III natomiast w 1552 r. utworzył komisję do opieki nad studiami dla całego terytorium państwa kościelnego, a Sykstus V w 1588 r. erygował kongregację dziesiątą dla Uniwersytetu Rzymskiego. Z czasem kardynałowie, członkowie kongregacji, mieli przejąć opiekę nad ośrodkami uniwersyteckimi. Można stwierdzić, że była to pierwsza Kongregacja Uniwersytetów, która w II połowie XVII wieku przestała istnieć. Papież Leon XII (1823–1829) w 1824 r. przywrócił Kongregację studiów, która rozciągnęła swoją władzę nie tylko na uniwersytety Państwa Kościelnego, lecz także na uniwersytety innych krajów. Nie podlegały jej jednak seminaria duchowne. Kongregacji powierzono kierowanie studiami w uniwersytetach i wydziałach zależnych od władzy kościelnej, łącznie z tymi, które były prowadzone przez zakony. Benedykt XV 4 listopada 1915 r. powołał Kongregację Seminariów i Uniwersytetów (znacznie częściej nazywaną Kongregacją Edukacji Katolickiej), której zadaniem jest troska o formację kandydatów do święceń oraz o rozwój formacji katolickiej, seminaria duchowne czy szkoły katolickie i uniwersytety kościelne i katolickie na całym świecie, a także o uznanie ich praw ze strony władzy świeckiej-państwowej¹³. Uprawnienia nowej kongregacji potwierdzono w kan. 256 CIC/1917 r. Na skutek reformy Kurii Rzymskiej natomiast Paweł VI Konstytucją Apostolską *Regimini Ecclesiae universae* (15 VIII 1967) rozciągnął kompetencje tej kongregacji na całą działalność edukacyjną Kościoła (szkolnictwo niższe i wyższe). Jan Paweł II w dniu 28 czerwca 1988 r. potwierdził dotychczasowe kompetencje Kongregacji (art. 112–116). Od 26 lutego 1989 r. Sekretariat Stanu Stolicy Apostolskiej zmodyfikował nazwę Kongregacji: *Congregatio de Institutione Catholica*, której prefektem jest Polak kardynał Zenon Grocholewski.

¹² Por. M. Rusecki, *Teologia na uniwersytecie. Słowo wstępne*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 8–9.

¹³ Por. Jan Paweł II, *Konstytucja „Pastor Bonus”*, Nr 112–116; W. Kacprzyk, *Struktura Kurii Rzymskiej*, [w:] E. Szczot, (red.), *Kuria rzymska i pomniki chrześcijaństwa na szlaku do Wiecznego Miasta*, Lublin 2007, s. 33–34.

Struktura kongregacji jest następująca: Wydział ds. Seminariów Duchownych, Wydział ds. Uniwersytetów Kościelnych i Katolickich, Wydział ds. Szkół Katolickich. Nas najbardziej interesuje drugi wydział, który troszczy się, aby wykładane na podległych mu uniwersytetach dyscypliny kościelne i humanistyczne były zgodne z doktryną chrześcijańską. Na **uniwersytetach kościelnych** wykłada się teologię, filozofię chrześcijańską, historię Kościoła, prawo kanoniczne – to co łączy się z realizacją misji Kościoła. Natomiast na **uniwersytetach katolickich** są wszystkie wydziały, np. medycyny, nauk przyrodniczych, dyplomacji, i są one prowadzone przez diecezje, zgromadzenia zakonne. Kongregacja czuwa nad poprawnością nauczania i życia profesorów oraz nad odpowiednią opieką duszpasterską studentów. Wydział drugi zajmuje się również erygowaniem kościelnych uniwersytetów i szkół wyższych, ich zatwierdzeniem: statuty, wybór rektora, dziekana, aprobuje nominacje profesorskie i nadanie doktoratów *honoris causa*. Podczas pontyfikatu Jana Pawła II powstało na świecie 250 nowych uniwersytetów, a aktualnie jest ich 1300; znajdują się nawet w krajach z znikomej liczbie katolików.

Stolica Apostolska przez Kongregację Edukacji Katolickiej włączyła się w realizację założeń Procesu Bolońskiego, którego zadaniem jest zunifikowanie systemu studiów w Europie. W ramach Procesu Bolońskiego w 2006 r. zorganizowano w Watykanie symposium, podczas którego w wystąpieniach sporo mówiono o świecie wartości w procesie edukacyjnym.

Kongregacja Edukacji Katolickiej (dalej też: KEK) i uczelnie jej podległe kierują się następującymi dokumentami: dla seminariów duchownych – *Ratio Fundamentalis institutionis Sacerdotalis* z 19 marca 1985 r.; dla uniwersytetów kościelnych – Konstytucją Apostolską Jana Pawła II *Sapientia christiana* z 15 kwietnia 1979 r. (wydział czy uczelnia muszą być założone przez KEK i ona też nadaje tytuły i stopnie imieniem Stolicy Apostolskiej). Uniwersytetów i wydziałów kościelnych jest w świecie ok. 150, zajmują się głębszym badaniem Objawienia Bożego oraz tymi zagadnieniami, które są istotne dla przekazu wiary i ewangelizacji. Zostały powołane dla budowania Kościoła i duchowego pożytku wierzących chrześcijan, jak również promowania nauk, które służą ewangelizacji (pedagogika, socjologia, psychologia). Uniwersytety katolickie natomiast kierują się Konstytucją Apostolską Jana Pawła II *Ex corde Ecclesiae* z 15 VIII 1990 r. Prowadzą badania i wykładają różne dziedziny wiedzy. Może je zakładać KEK, konferencje biskupów, diecezje, zgromadzenia oraz osoby duchowne i świeckie. Konstytucja Apostolska *Ex corde Ecclesiae* potwierdza prawo Stolicy Apostolskiej do interwencji wszędzie tam, gdzie jest to konieczne, jak również obowiązek każdego uniwersytetu do zachowania jedności doktrynalnej z Kościołem i Stolicą Świętą, a nie tylko z diecezją. Takich uczelni jest ok. 1000. Uniwersytet katolicki mają opuszczać dojrzały absolwenci, o zintegrowanej osobowości, których przygotowanie teoretyczno-praktyczne wiąże się z mądrością i umiejętnością

tworzenia prawdziwego dobra¹⁴. Uniwersytet ma obowiązek poświęcać się całkowicie na rzecz prawdy, zachować wolność poszukiwań całej prawdy o naturze, człowieku i Bogu. Powinien szerokim spojrzeniem objąć rzeczywistość oraz wziąć pod uwagę wymiar duchowy, religijny i moralny człowieka. Uniwersytet katolicki musi starać się o wysokie standardy akademickości i tożsamości katolickiej człowieka.

3. Nauczanie teologii we Wrocławiu – na Papieskim Wydziale Teologicznym

Początek kształcenia teologicznego we Wrocławiu sięga roku 1565, kiedy jako jedno z pierwszych powstało w Kościele Powszechnym seminarium duchowne, które zgodnie z dyspozycjami Soboru Trydenckiego miało przygotowywać kandydatów do kapłaństwa pod względem ascetycznym, duszpasterskim i intelektualnym. Natomiast wydział teologiczny we Wrocławiu formalnie rozpoczął swoją działalność w 1702 r. w ramach powołanej (za domniemaną zgodą Stolicy Apostolskiej) Akademii Leopoldyńskiej, prowadzonej przez zakon Jezuitów. Dokument cesarza Leopolda I nie określał ściśle jednej nazwy wspomnianej uczelni, dlatego uprawnione stały się terminy: *Academia* i *Universitas Leopoldina*. Warto przypomnieć, że tej uczelni składającej się wyłącznie z wydziału filozofii i wydziału teologii zostały przyznane wszystkie przywileje, jakie posiadały wtedy uniwersytety europejskie, wspomniane w dokumencie cesarskim, m.in. w Paryżu, Bolonii, Wiedniu i Ołomuńcu, których struktura posłużyła jezuitom do ukształtowania Akademii Leopoldyńskiej we Wrocławiu.

Inauguracja działalności wydziału teologicznego integralnie związana jest z datą 15 listopada 1702 r., a więc z dniem otwarcia uniwersytetu i imieninami cesarza Leopolda I. Początkowo uczelnia posiadała prawa nadawania stopni bakalaureatu, licencjatu, magisterium i doktoratu z zakresu filozofii, prawa kanonicznego i teologii. W latach 1715–1730 podejmowano próby zorganizowania wydziałów prawa i medycyny. Bazę materialną stanowiły pomieszczenia kolegium jezuickiego, a w 1728 r. rozpoczęto budowę obecnego gmachu uniwersyteckiego, z aulą Leopoldyńską, do dzisiaj chlubą miasta Wrocławia.

Wydział Teologiczny musiał przejść również przez historyczne perturbacje, związane z decyzją papieża Klemensa XIV z dnia 21 lipca 1773 r. o rozwiązaniu zakonu Jezuitów. Jednakże w Prusach, a więc i we Wrocławiu, osiągnięto swego rodzaju porozumienie (na skutek rozmów między Stolicą Apostolską a Berlinem) i zgodzono się na dalsze funkcjonowanie *Universitas Leopoldina*, a w nim wydziału teologicznego, zatrudnienie

¹⁴ Por. G. Sokołowski, *Kongregacja Edukacji Katolickiej*, [w:] W. Irek, G. Sokołowski (red.), *Illum oportet crescere. Księga Pamiątkowa dla uczczenia Kardynała Zenona Grocholewskiego*, Wrocław 2009, s. 43–51.

pracowników naukowych, podległych jednak jurysdykcji biskupa diecezjalnego. Warto zauważyć, że przez ponad sto lat poziom nauczania teologii w Akademii Leopoldyńskiej nie odbiegał od standardów we współczesnych jej uniwersytetach europejskich, a nawet niejednokrotnie je przewyższał.

W 1811 r. nastąpiło połączenie katolickiej Akademii Leopoldyńskiej z protestanckim Uniwersytetem Viadrina działającym we Frankfurcie nad Odrą. Od tegoż właśnie roku istniał w ramach Uniwersytetu Wrocławskiego Wydział Teologii Katolickiej, który działał do 1945 r., obok Wydziału Teologii Ewangelickiej. Stwarzało to pole szczególnej polaryzacji naukowej, choć należy wskazać, że profesorowie obydwu wydziałów mieli świadomość, iż reprezentują odmienne orientacje teologiczne. Jednakże nie żywili wobec siebie niechęci, a sposób teologicznego myślenia skłaniał ich do wzajemnego szacunku. Podkreślić też należy, że wydział teologii protestanckiej zawsze pozostawał w bezpośredniej zależności od władzy państwowej, natomiast wydział teologii katolickiej pozostawał w zależności od władzy państwowej i biskupa wrocławskiego, który współdecydował o mianowaniu profesorów oraz o programie wykładów i zajęć dla studentów teologii katolickiej. W takich warunkach wydział teologii katolickiej miał możliwości angażowania najwybitniejszych teologów i wykładowców, którzy bezpośrednio tworzyli bogaty nurt w naukach teologicznych, jednak nieraz żywiąc wysokie aspiracje, mogli doprowadzić do pewnych doktrynalnie trudnych sytuacji. Godzi się również zauważyć, że przez kolejne stulecie profesorowie Wydziału Teologii Katolickiej na Uniwersytecie Wrocławskim dochodzili do wypracowania wzorcowego modelu i wizerunku, zwłaszcza przez swój etos wykładowcy i badacza, swoją wyobraźnię i sprawność intelektualną, dociekliwość i nienaganny poziom moralny. Zaproponowany w takim wymiarze **etos uczonego** wypełniał przestrzeń naukową, duchową i moralną, stanowiąc istotę posłannictwa i naukowej służby wobec studentów, nauki, Kościoła i społeczeństwa. Etos ten został poważnie zniszczony przez wybuch kolejnych wojen. W nowej sytuacji podejmowano jednak trud jego odbudowy¹⁵.

Po drugiej wojnie światowej władze kościelne podjęły starania o wznowienie działalności Wydziału Teologicznego na odrodzonym w nowej rzeczywistości politycznej Uniwersytecie Wrocławskim. Starania te z przyczyn ideologicznych nie powiodły się i dlatego od 1945 r. ustała praktycznie możliwość naukowej formacji kandydatów do kapłaństwa i świeckich studentów teologii na Uniwersytecie Wrocławskim¹⁶. Polskie władze Uniwersytetu Wrocławskiego i Politechniki Wrocławskiej nie udzieliły poparcia dla podjętych starań o kontynuację pracy wydziału teologicznego. Administrator Apostolski ks. dr Karol

¹⁵ Por. W. Góralski, *op. cit.*, s. 35–36.

¹⁶ Por. A. Kubiś, *Z dziejów usuwania teologii/wydziałów teologicznych z uniwersytetów*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 49–61.

Milik od dnia 8 października 1947 r. wznowił jedynie działalność Wyższego Seminarium Duchownego, posiadającego własne studium teologii przy pl. Katedralnym 14, w gmachu dawnego Collegium Gregorianum. W trudnym okresie totalitaryzmu Kongregacja ds. Seminariów i Uniwersytetów Katolickich w dniu 28 lutego 1964 r. wyraziła zgodę na utworzenie we Wrocławiu Akademickiego Studium Teologicznego, uznając studia filozoficzno-teologiczne w Arcybiskupim Seminarium Duchownym we Wrocławiu za podstawę utworzenia Akademickiego Studium Teologicznego i następnie w dniu 28 lutego 1968 r. przyjęła również powyższe studia akademickie jako prawną kontynuację funkcjonującego na przedwojennym Uniwersytecie Wrocławskim Wydziału Teologicznego (Prot. N. 514/64/21), przekazując mu wszystkie przywileje przedwojennego wydziału teologicznego. Stolica Apostolska zwróciła także uwagę władzom wrocławskiej uczelni teologicznej na pilną potrzebę teologicznego kształcenia osób świeckich, a więc świeckich teologów.

Ojciec Święty Paweł VI w dniu 2 VI 1974 r. oficjalnie przyznał Wydziałowi Teologicznemu we Wrocławiu miano Papieski (Prot. N. 1081/69/26) i od tej pory pełna nazwa wrocławskiej Uczelni brzmi: Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu – PONTIFICIA FACULTAS THEOLOGICA WRATISLAVIENSIS. Władze państwowe nie chciały jednakże uznać istnienia tego wydziału teologicznego w strukturze polskich uczelni akademickich. Należy wskazać, że od 1974 r. na Papieskim Wydziale Teologicznym jest realizowany pełny program kształcenia teologicznego katolików świeckich, a od 1977 r. działają stacjonarne studia teologiczne dla studentów świeckich oraz członków instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego. Papieski Wydział Teologiczny (dalej też: PWT) w tym czasie wielokrotnie domagał się przyznania mu osobowości prawnej i formalnego uznania przez władze państwowe. Ze strony władz politycznych i państwowych nie było pozytywnej reakcji i odpowiedzi.

Dopiero w 1981 r., na fali zrywu solidarnościowego w Polsce, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu wraz z innymi uczelniami papieskimi otrzymał osobowość prawną. Natomiast w 1989 r. na mocy porozumienia między rządem i episkopatem PWT zostaje uznany przez władze państwowe i zaliczony do grona uczelni wyższych, podejmujących działalność naukowo-dydaktyczną w Polsce. Warto uzupełnić, że w dniu 10 stycznia 1981 r. Kongregacja pro Institutione Catholica zatwierdziła umowę o współpracy między Papieskim Wydziałem Teologicznym we Wrocławiu a Opolskim Wyższym Seminarium Duchownym w Nysie. Podobną umowę zawarł Papieski Wydział z Wyższym Seminarium Duchownym (dalej też: WSD) w Gościkowie-Paradyżu (1989), z WSD Księży Salwatorianów w Bagnie (1989) oraz WSD Ojców Franciszkanów w Kłodzku. Od 1989 r. w Gorzowie Wielkopolskim działała filia Papieskiego Wydziału Teologicznego. Formację kapłańską zdobywali również klerycy Seminarium Księży

Klaretynów i Sercanów. Obecnie umowy o afiliacji zostały podpisane z WSD Diecezji Legnickiej, WSD Diecezji Świdnickiej, WSD Salwatorianów oraz WSD Ojców Franciszkanów we Wrocławiu. Na Wydziale studiują również klerycy Seminariów Ojców Sercanów i Misjonarzy Klaretynów oraz świeccy na studiach dziennych i zaocznych.

Stabilizacja dla Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu i formalny kształt uczelni akademickiej pojawił się pod koniec lat osiemdziesiątych, choć jeszcze nie wszystkie instytucje w Polsce honorowały stopnie naukowe nadawane przez PWT i inne kościelne uczelnie w kraju. Od 30 września 1990 r. uczelnia posiada uprawnienia do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego nauk teologicznych, na mocy potwierdzenia ministerialnego. Kolejny ważny dokument został wydany dnia 16 lutego 2000 r. przez ministra edukacji narodowej, w którym stwierdzono, że Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu spełnia wymagane warunki do prowadzenia studiów wyższych magisterskich na kierunkach teologia oraz Obwieszczenie – w Monitorze Polskim nr 11/2000, w którym prawnie stwierdza się, że Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu ma prawo do nadawania stopnia naukowego doktora nauk teologicznych i doktora habilitowanego nauk teologicznych.

Warto uzupełnić, że PWT został również przyjęty do międzynarodowej organizacji COCTI (*Conference of Catholic Theological Institutions*), zrzeszającej ponad 100 członków z ponad 30 krajów świata. Również w Polsce umocnił swoją pozycję, gdy 6 VI 2001 r. został przyjęty w poczet uczelni akademickich zrzeszonych w KRASP (Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich) oraz uzyskał „Certyfikat Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich” (nr 11/2002) w uznaniu wysokiej jakości kształcenia teologicznego. W dniu 6 sierpnia 2009 r. Prefekt Kongregacji Edukacji Katolickiej zatwierdził nowy Statut Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu. Od roku akademickiego 2012/2013 rozpoczęto kształcenie filozoficzne na poziomie I stopnia, a w roku 2013 utworzono studia pierwszego stopnia z pedagogiki. Podjęto również prace zmierzające do przekształcenia PWT w Papieską Akademię Teologiczną.

Na strukturę Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu składa się działalność 7 instytutów: I – Filozofii chrześcijańskiej (5 katedr), II – Historii Kościoła (4 katedry), III – Nauk biblijnych (5 katedr), IV – Nauk społecznych (4 katedry), V – Teologii systematycznej (7 katedr), VI – Teologii duchowości (3 katedry), VII – Teologii pastoralnej (5 katedr), oraz 33 samodzielnych katedr naukowych. Katedry stanowią jednostki organizacyjne pracy naukowej i dydaktyczno-wychowawczej, związane z określoną specjalizacją badawczą i określonym przedmiotem nauczania¹⁷.

¹⁷ Por. Informator PWT na rok akademicki 2013/2014, Wrocław 2013, s. 33–38.

4. Podstawa prawna dla kierowania działalnością naukowo-badawczą i dydaktyczną

Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu jest kościelną szkołą wyższą, uczelnią jednowydziałową, posiadającą osobowość prawną. Podstawę prawną działalności stanowi Deklaracja Kongregacji *Pro Institutione Catholica* z 22 lutego 1968 r. (N. Prot. 514/64/21), zgodnie z którą PWT kontynuuje działalność naukowo-dydaktyczną Wydziału Teologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Działalność naukowo-badawcza oraz dydaktyczna i organizacyjna oparta jest na normach Kodeksu Prawa Kanonicznego i Konstytucji Apostolskiej *Sapientia christiana* z 15 IV 1979 r. oraz na innych aktach prawnych wydanych przez Stolicę Apostolską, których przedmiotem jest działalność kościelnych szkół wyższych. Podstawę prawną działalności Wydziału stanowi również konkordat podpisany 28 lipca 1993 r. między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską (ratyfikowany przez prezydenta RP 23 II 1998 r. – Dz. U. Nr 51, poz. 318). Na podstawie umowy z 1 lipca 1999 r. zawartej między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski (Dz. U. Nr 63, poz. 727) w zakresie praw studentów działalność Wydziału objęta jest również przepisami ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.). W związku z treścią postanowienia zawartego w zarządzeniu nr 3 Ministra Edukacji Narodowej z 31 stycznia 1996 r. w sprawie stwierdzenia uprawnień do nadawania stopni naukowych (Monitor Polski Nr 22, poz. 174) Wydział jest uprawniony do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego. Na podstawie decyzji nr 3 Ministra Edukacji Narodowej z 16 lutego 2000 r. potwierdzono uprawnienia Wydziału do prowadzenia jednolitych studiów magisterskich na kierunku teologia, które można kontynuować na studiach doktoranckich. Na podstawie decyzji (DKN. ZNU. 6022.7 EK 2012.1) ministerialnej Wydział posiada również uprawnienia do prowadzenia studiów pierwszego stopnia na kierunku filozofia i pedagogika. W powojennej historii egzaminy magisterskie zaczęto przeprowadzać od 1971 r., pierwsza publiczna obrona rozprawy doktorskiej odbyła się 16 czerwca 1976 r. Dotychczas nadano blisko 6000 dyplomów magisterskich, prawie 900 licencjatów rzymskich, stopień naukowy doktora teologii uzyskało 280 osób, a od 1990 r. przeprowadzono blisko 60 kolokwii habilitacyjnych, zachowując wiernie wymagania kolejnych promulgacji ustaw o stopniach i tytułach naukowych¹⁸.

¹⁸ Por. Informator PWT na rok akademicki 2013/2014, Wrocław 2013, s. 9–12.

5. Rada Naukowa Konferencji Episkopatu Polski wyrazem troski o akademicki poziom teologicznego kształcenia i zdobywania stopni naukowych

Powojenne włączenie Polski do bloku państw komunistycznych przyniosło narzucenie jej radzieckiego modelu ustrojowego. Jedną z jego zasad stał się rozdział Kościoła od państwa, przy czym była to *de facto* separacja wroga. Nic też dziwnego, że ostrze owej wrogości dotkliwie dotknęło również dziedzinę wyższego szkolnictwa kościelnego, w tym teologicznego¹⁹. Działalność władz komunistycznych w zakresie likwidacji wydziałów teologicznych zmierzały do utworzenia Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie i Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej. Natomiast biskupi polscy wykazywali stopniowo troskę o zachowanie akademickiego kształcenia teologicznego, angażując w rozwiązanie tego problemu Stolicę Apostolską. Trzeba wskazać, że pierwszy Statut Konferencji Episkopatu Polski z 1969 r. nie przewidywał tworzenia rad i zespołów, oprócz Rady Stałej²⁰. Niemniej jednak biskupi na 119. Zebraniu plenarnym Konferencji Episkopatu Polski we Wrocławiu, w dniach 4–6 maja 1970 r., po raz pierwszy dyskutowali nad potrzebą utworzenia Rady Naukowej²¹. Zamierzenia te zostały zrealizowane dwa lata później, gdy w czasie 131. Zebrania plenarnego w Krakowie²² utworzono Radę Naukową Episkopatu i przyjęto „w zasadzie” jej Statut²³. Przewodniczącym Rady został kard. Karol Wojtyła, Metropolita Krakowski, a jej skład personalny powołano na 134. Zebraniu

¹⁹ Por. W. Góralski, *op. cit.*, s. 36–39.

²⁰ Por. Statutum Conferentiae Episcoporum Poloniae. Varsaviae, 13-02-1969 (uwierzytelniona kopia). Archiwum Konferencji Episkopatu Polski (dalej: AKEP), sygn. akt II 013100.

²¹ Por. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Teksty uchwał Konferencji Plenarnych Episkopatu według działów. AKEP, sygn. akt I 0130/III, poz. III 24/3; zob. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Wykaz Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski. AKEP, sygn. akt I 0130/III, s. VI 4. Poniżej skorzystano z najnowszego opracowania: M. Stępień, *Pozycja prawna Konferencji Episkopatu Polski. Studium prawno-historyczne*, Warszawa 2014, s. 239–242 (mpis).

²² Biskupi obradowali na 131. Zebraniu plenarnym Konferencji Episkopatu w Krakowie, w dniach 27 i 28 czerwca 1972 r. Por. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Wykaz Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski. AKEP, sygn. akt I 0130/III, s. VI 5.

²³ Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Teksty uchwał Konferencji Plenarnych Episkopatu według działów. AKEP, sygn. akt I 0130/III, poz. III 24/4. Statut Rady Naukowej składał się z trzech części: „Charakter Rady Naukowej Episkopatu Polski”, „Zadania Rady Naukowej”, „Postanowienia końcowe”. Statut Rady Naukowej Episkopatu Polski (przyjęty na 131. KPE w Krakowie 28 VI 1972) (*pro vera copia* – podpis kard. S. Wyszyńskiego. Warszawa, 04-08-1972). AKEP, sygn. akt II 014, s. 1–5. Radę zdefiniowano, jako „grupę uczonych katolickich, profesorów wyższych uczelni akademickich, których Konferencja Plenarna Episkopatu Polski powołuje dla spełnienia zadań związanych z działalnością naukową oraz rozwojem nauki w Kościele Katolickim w Polsce”. Art. 1, *ibidem*, s. 1. Stwierdzono dalej, że jest to „organ opiniodawczy z głosem doradczym w zakresie całości spraw związanych ze stanowieniem o nauce katolickiej w Polsce tak pod względem merytorycznym jak i organizacyjnym”. Art. 3, *ibidem*, s. 2.

plenarnym w Warszawie²⁴. Do Rady weszło 16 osób, w tym 3 biskupów, 11 księży i 2 osoby świeckie, wybranych przez zebranie plenarne na pięcioletnią kadencję²⁵. Przewodniczący Komisji Episkopatu do spraw Nauki Katolickiej jednocześnie pełnił funkcję przewodniczącego Rady Naukowej²⁶. Po pięciu latach działalności tego gremium, w 1977 r., kard. Karol Wojtyła tak określił cel powołania Rady Naukowej: „Nowy ten organ Episkopatu Polski został powołany przede wszystkim z myślą o zabezpieczeniu prawa Kościoła w Polsce do stanowienia o nauce katolickiej w Polsce zarówno od strony merytorycznej jak też i organizacyjnej”²⁷. Metropolita Krakowski zaznaczył, że Rada Naukowa gwarantuje zespolenie uczelni katolickich w Polsce, a słuszność tej koncepcji została potwierdzona na drugim kongresie uczelni katolickich, który odbywał się w Rzymie w dniach od 23 listopada do 3 grudnia 1976 r. Jak relacjonował kard. Karol Wojtyła, w czasie spotkań mówcy podkreślali, że doświadczenia polskie w tej dziedzinie mają poważne znaczenie dla wypracowywanej obecności nowej Konstytucji Apostolskiej o studiach akademickich. Przewodniczący Rady Naukowej stwierdził, że to gremium Konferencji Episkopatu Polski, „czuwając nad sprawą promocji kadr naukowych (samodzielnymi pracownikami dyscyplin kościelnych), może bardzo pomóc poszczególnym

²⁴ Obrady 134. Zebrania plenarnego Konferencji Episkopatu odbywały się w Warszawie w dniach 24 i 25 stycznia 1973 r. Zob. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Wykaz Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski. AKEP, sygn. akt I 0130/III, s. VI 5.

²⁵ Oto skład personalny Rady Naukowej Episkopatu Polski: kard. Karol Wojtyła, bp Wincenty Urban, bp Walenty Wójcik, ks. prof. Eugeniusz Florkowski, ks. prof. Wincenty Granat, o. prof. Augustyn Jankowski OSB, ks. prof. Marian Jaworski, ks. prof. Ludwik Krupa, ks. prof. Stanisław Łach, ks. prof. Stanisław Olejnik, ks. prof. Paweł Pałka, ks. prof. Marian Rechowicz, ks. prof. Ignacy Różycki, ks. prof. Antoni Słomkowski, prof. Czesław Staszewski, prof. Stefan Świerzański. Na karcie ze składem personalnym dopisano, że z Radą ściśle będą współpracować rektorzy oraz dziekani uczelni Akademickich w Polsce: Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Krakowie, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Poznaniu, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu, Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie, Zakonnego Wydziału Filozoficznego i Teologicznego Księżąt Jezuitów i Zakonnego Wydziału Teologicznego Ojców Dominikanów. Uchwała 134. Konferencji Plenarnej Episkopatu, Warszawa, 24.01.1973. AKEP, sygn. akt II 014. Por. Konferencja Episkopatu Polski. Rada Główna – Komisje. Warszawa, 16.11.1973. AKEP, sygn. akt II 014/II, k. 30. Zob. art. 3 § 2 Statutu Rady Naukowej Episkopatu Polski (przyjęty na 131. KPE w Krakowie 28 VI 1972) (*pro vera copia* – podpis kard. S. Wyszyńskiego. Warszawa, 04.08.1972). AKEP, sygn. akt II 014, s. 2; zob. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Wykaz Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski. AKEP, sygn. akt I 0130/III, s. VI 5; zob. Uwagi kard. K. Wojtyły w związku z pięcioletnią działalnością Rady Naukowej Episkopatu Polski (*Pro memoria*). Kraków, 31.05.1977. AKEP, sygn. akt II 014, s. 2. W 1975 r. skład personalny Rady Naukowej nie uległ zmianie, z tym że w tym czasie ks. prof. Marian Rechowicz został mianowany biskupem. Por. Rada Główna. Rada Naukowa oraz Komisje Konferencji Episkopatu Polski. Warszawa 1975. AKEP, sygn. akt II 014/II.

²⁶ Art. 3, § 1, Statut Rady Naukowej Episkopatu Polski (przyjęty na 131. KPE w Krakowie 28 VI 1972) (*pro vera copia* – podpis kard. S. Wyszyńskiego. Warszawa, 04.08.1972). AKEP, sygn. akt II 014, s. 2.

²⁷ Uwagi kard. K. Wojtyły w związku z pięcioletnią działalnością Rady Naukowej Episkopatu Polski (*Pro memoria*). Kraków, 31.05.1977. AKEP, sygn. akt II 014, s. 2.

uczelniom katolickim w ich konstituowaniu się i rozwoju”²⁸. Po wyborze kard. Karola Wojtyły na Stolicę Piotrową, w czasie 166. Zebrania plenarnego Konferencji Episkopatu²⁹, przewodniczącym Rady Naukowej wybrano bpa Mariana Rechowicza. Wówczas Rada liczyła 14 członków³⁰. Po ponad roku, biskupi na 172. Zebraniu plenarnym, które odbyło się w Warszawie w dniach 27–28 lutego 1980 r., dokonali odnowienia składu Rady Naukowej. Funkcję przewodniczącego Rady nadal pełnił bp Marian Rechowicz, a jej skład poszerzono do 19 członków, w tym 7 biskupów, 10 księży i dwie osoby świeckie³¹. Po śmierci bpa Mariana Rechowicza we wrześniu 1983 r. biskupi na Zebraniu

²⁸ Por. *ibidem*, s. 3. Kard. Karol Wojtyła stwierdził: „Problemem, który w dziedzinie stosunków między katolickimi uczelniami w Polsce musi być rozwiązany, jest wzajemne uznawanie nadawanych przez siebie stopni naukowych. Na uczelniach tych powinien się liczyć charakter kanoniczny stopni, a nie tylko ich charakter państwowy. Jeśli tak nie będzie, wówczas państwo, a nie Kościół będzie decydować o znacznej części spraw nauki katolickiej w Polsce. Na tym odcinku potrzebna jest przede wszystkim zmiana mentalności i postaw. Praca Rady Naukowej może tutaj okazać się bardzo pożyteczna”. *Ibidem*, s. 5.

²⁹ 166. Zebranie plenarne Konferencji Episkopatu odbyło się w Warszawie, w dniach 28 i 29 listopada 1978 r. Zob. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Wykaz Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski. AKEP, sygn. akt I 0130/III, s. VI 6.

³⁰ Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Teksty uchwał Konferencji Plenarnych Episkopatu według działów. AKEP, sygn. akt I 0130/III, poz. III 24/9; Komisje Konferencji Episkopatu Polski. Warszawa, 07.03.1979. AKEP, sygn. akt II 0142/II, s. 1.

³¹ Rada Naukowa Episkopatu Polski. Warszawa, 07.05.1980 (z dopiskiem „Powyższy skład osobowy Komisji został zatwierdzony przez 172. KPE” – dokument podpisany przez kard. S. Wyszyńskiego i bpa B. Dąbrowskiego). AKEP, sygn. akt III 0142/I. Po wprowadzonych zmianach w skład Rady Naukowej wchodzili: bp Marian Rechowicz – przewodniczący, bp Ignacy Tokarczuk – zastępca, ks. prof. Marian Jaworski – sekretarz, ks. doc. Adam Kubiś – podsekretarz oraz pozostali członkowie: bp Lech Kaczmarek, bp Alfons Nossol, bp Bolesław Pylak, bp Wincenty Urban, bp Walenty Wójcik, ks. prof. Eugeniusz Florkowski, o. prof. Augustyn Jankowski OSB, o. prof. Ludwik Krupa OFM, ks. prof. Stanisław Olejnik, ks. prof. Marian Finke, ks. doc. Władysław Hładowski, ks. prof. Paweł Pałki i ks. prof. Stanisław Łach, prof. Czesław Staszewski, prof. Stefan Świerzawski. Nic też nie zmieniono w uregulowaniu obowiązującym od czasu powołania Rady Naukowej Episkopatu, w kwestii, że ściśle z nią będą współpracować tzw. członkowie wiryliści – rektorzy oraz dziekani uczelni akademickich w Polsce: 1. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2. Papieskiego Wydziału Teologicznego w Krakowie, 3. Papieskiego Wydziału Teologicznego w Poznaniu, 4. Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, 5. Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu, 6. Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie, 7. Wydziału Filozoficznego Księży Jezuitów w Krakowie, 8. Wydziału Teologicznego Księży Jezuitów w Warszawie, 9. Wydziału Teologicznego Ojców Dominikanów w Krakowie. *Ibidem*. W archiwum Konferencji istnieje dokument zatytułowany *Rada Naukowa Episkopatu Polski*, w którym widnieje 16 członków Rady Naukowej, w tym 7 biskupów, 7 księży i dwie osoby świeckie. Jako członków nie uwzględniono tam: ks. doc. Adama Kubisia, ks. prof. Mariana Finke, ks. doc. Władysława Hładowskiego, ks. prof. Pawła Pałki i ks. prof. Stanisława Łacha, a jednocześnie dodano: ks. rektora Kazimierza Romaniuka, ks. prof. Ignacego Różyckiego. Rada Naukowa Episkopatu Polski (bez daty, z dopiskiem „Powyższy skład osobowy Komisji został zatwierdzony przez 172. KPE” – dokument podpisany przez kard. S. Wyszyńskiego i bpa B. Dąbrowskiego). AKEP, sygn. akt III 0142/I. Biskup Kazimierz Romaniuk wszedł w skład Rady Naukowej dopiero po nominacji na biskupa, uchwałą 191. Zebrania plenarnego Konferencji Episkopatu z dnia 23 marca 1983 r. Zob. Komunikat 191. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski. Warszawa, 26.03.1983, [w:] KKEP, s. 275. Trudno jest jednoznacznie ocenić, który z tych dokumentów zawiera prawidłowe dane. Wydaje się, że opatrzony datą wystawienia – 7 maja 1980 r. Wraz z przyjęciem w 1978 r. odnowionego Statutu Rady Naukowej na następne pięć lat, który Konferencji Episkopatu prezentował jeszcze kard. Karol Wojtyła, odstąpiono od zasady, że każdorazowy przewodniczący Komisji Episkopatu do spraw Nauki Katolickiej jednocześnie sprawuje funkcję przewodniczącego Rady Naukowej

plenarnym Konferencji w marcu następnego roku, przewodniczenie Rady powierzyli biskupowi Alfonsowi Nossolowi³². Skład osobowy Rady Naukowej na dzień 7 października 1984 r. był następujący: bp Alfons Nossol – przewodniczący, kard. Franciszek Macharski – zastępca, bp Marian Jaworski i ks. dr Helmut Sobeczko – sekretarze oraz pozostali członkowie: bp Bolesław Pylak, bp Kazimierz Romaniuk, bp Julian Wojtkowski, bp Walenty Wójcik, ks. doc. Kazimierz Dola, o. prof. Augustyn Jankowski OSB, ks. prof. Bolesław Kumor, ks. prof. Stanisław Nagy, prof. Stanisław Olejnik, ks. prof. Jan Kanty Pytel, ks. prof. Romuald Rak, ks. prof. Marek Starowieyski, ks. prof. Marian Żurowski TJ, prof. Wojciech Bartel, prof. Stefan Sawicki, doc. Krystyna Stawecka³³.

Statut Konferencji z 1986 r. wprowadził pewne zmiany dotyczące rad tworzonych przez Episkopat Polski. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do poprzednich uregulowań, w dokumencie tym znalazł się zapis mówiący, że „Konferencja Episkopatu ustanawia poszczególne Rady i Komisje”. Według tych uregulowań rady Episkopatu były organami opiniotwórczymi, w których skład mieli wchodzić biskupi oraz eksperci z poszczególnych dziedzin. Przewodniczących tych gremiów wybierali biskupi na pięcioletnią kadencję, na sesjach plenarnych Konferencji, po przedstawieniu wniosku przez Radę Główną. Prace rad miały być prowadzone na podstawie uchwalanych przez nie regulaminów, a zatwierdzanych przez Radę Główną. Statut z 1986 r. z nazwy wymieniał Radę Naukową Episkopatu i upoważniał Konferencję do powoływania innych rad i przekształcania już istniejących. Statut Konferencji Episkopatu z 1986 r. wszedł w życie w końcu 1987 r., dopiero na 233. Sesji plenarnej w dniu 9 marca 1989 r. zatwierdzono odnowiony skład osobowy Rady Naukowej. W porównaniu z poprzednim stanem do tego grona włączono ks. prof. Alberta Mieczysława Krąpca OP i prof. Tadeusza Kurpińskiego; zabrakło w nim już wówczas nieżyjącego ks. prof. Mariana Żurowskiego. Nowym uregulowaniem dotyczącym Rady Naukowej było włączenie do niej z urzędu, jako członków rektorów i dziekanów, następujących katolickich uczelni akademickich w Polsce: Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie, Papieskiego

Episkopatu. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Teksty uchwał Konferencji Plenarnych Episkopatu według działów. AKEP, sygn. akt I 0130/III, poz. III 24/7.

³² Komunikat 199. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski. Warszawa, 29.03.1984, [w:] KKEP, s. 286–287; Załącznik do Komunikatu 199. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski, [w:] KKEP, s. 288. W uchwale ze 198. Zebrania plenarnego, które odbyło się w dniach 25 i 26 stycznia 1984 r., stwierdza się, że wówczas dokonano wyboru przewodniczącego Rady Naukowej Episkopatu. Uchwała 198. Konferencji Plenarnej Episkopatu Polski. Warszawa, 26.01.1984. AKEP, sygn. akt III 0142/II, s. 1. Zob. Uchwały Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski 1946–1989. Wykaz Konferencji Plenarnych Episkopatu Polski. AKEP, sygn. akt I 0130/III, s. VI 7.

³³ Komisje Konferencji Episkopatu Polski (kadencja 1984–1989). Sekretariat Episkopatu Polski. Warszawa, dnia 7 października 1984 r. AKEP, sygn. akt III 0142/II, s. 12–13. Identyfikacyjny skład osobowy Rady Naukowej znajduje się w dokumencie prawdopodobnie z końca 1984 r. Rada Naukowa Episkopatu Polski. Warszawa (skład Rady potwierdzony terminem: *in fide* i podpisem abpa B. Dąbrowskiego) (bez daty – jak się wydaje koniec 1984 r.). AKEP, sygn. akt III 0142/II.

Wydziału Teologicznego w Poznaniu, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu, Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie, Zakonnego Wydziału Filozoficznego i Teologicznego Księży Jezuitów, Zakonnego Wydziału Teologicznego Ojców Dominikanów.

Podstawową troską Rady Naukowej Episkopatu Polski było merytoryczne czuwanie, aby procedura nadawania stopni akademickich na uczelniach zależnych od władzy kościelnej była tożsama z procedurą obowiązującą na uczelniach państwowych. Rada Naukowa Episkopatu Polski oceniała każdą procedurę i potwierdzała nadanie stopnia doktora habilitowanego oraz każdy awans naukowy. Dlatego na kanwie art. 23 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w PRL (po nowelizacji w RP) potwierdzono status wyższych uczelni kościelnych w Polsce oraz wskazano na zakres uznawalności stopni i tytułów naukowych na kanwie porozumienia rządu i Episkopatu Polski, które podpisano w dniu 30 czerwca 1989 r., w sprawie uregulowania statusu wyższych uczelni papieskich oraz trybu i zakresu uznawania przez państwo stopni i tytułów naukowych nadawanych przez te uczelnie³⁴. W tym zakresie należy przywołać unormowania wynikające z art. 15 ust. 2 Konkordatu, dokonane przez upoważnioną przez Stolicę Apostolską Konferencję Episkopatu Polski i rząd RP – w sprawie statusu prawnego szkół wyższych oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez państwo stopni i tytułów nadawanych przez kościelne szkoły wyższe – umowa zawarta 1 lipca 1999 r., ogłoszona przez Ministra Spraw Zagranicznych w formie obwieszczenia z 29 lipca 1999 r. (Dz. U. Nr 63, poz. 727). Uznanie osobowości prawnej tych uczelni wskazało na konieczność respektowania norm prawnych zawartych w ustawach – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym z 2003 i 2011 r.

Należy jeszcze wskazać na wydziały teologiczne powstałe na uniwersytetach państwowych od 1994 r. (Opole)³⁵, Poznań – UAM (1998), Olsztyn – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski (1999), Katowice – UŚ (2000), Toruń – UMK (2001)³⁶, Szczecin – US (2003) itp.

³⁴ M.P. Nr 22, poz. 174. Postanowiono w § 3, że tworzenie przez Kościół katolicki nowych uczelni papieskich w kraju oraz ich podział, łączenie lub zniesienie albo zmiana ich profilu naukowego, a także tworzenie filii wymaga uprzedniego zawarcia odpowiedniej umowy rządu i Konferencji Episkopatu Polski. Jako władze uczelni papieskich wskazano ich wielkich kanclerzy (§ 7 ust. 1). Uznano uprawnienia uczelni papieskich do nadawania absolwentom tytułów zawodowych magistra (§ 13) oraz do nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego, po spełnieniu warunków określonych przepisami prawa państwowego (§ 15), a także do nadawania tytułów naukowych profesora zwyczajnego i profesora nadzwyczajnego po zasięgnięciu opinii Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej (§ 20). Stopnie naukowe nadawane przez uczelnie papieskie uznano za równoważne ze stopniami naukowymi nadawanymi przez państwowe jednostki organizacyjne (§ 5). Por. W. Góralski, *op. cit.*, s. 39–40.

³⁵ Por. R. Pośpiech, *Wydział Teologiczny Uniwersytetu Opolskiego*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 193–199.

³⁶ Por. J. Perszon, *Wydział Teologiczny Uniwersytetu Mikołaja Kopernika*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 221–226.

W Polsce istnieje więc 11 wydziałów teologicznych: 4 na uczelniach kościelnych (KUL³⁷, UJPII Kraków³⁸, PWT Wrocław³⁹ i Warszawa⁴⁰) oraz 7 na uniwersytetach państwowych (UO, UAM, UWM, UKSW⁴¹, UŚ, UMK, US).

6. Zakończenie

Uczelnie kościelne, w tym Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, uczestniczą również w tworzeniu i rozwijaniu bogactwa dziejowej nauki i kultury, które z takim powodzeniem wpisuje się w etos uniwersyteckiego posłannictwa i misji. Celem jest wytrwale zgłębianie źródła wiedzy, która odkrywa człowiekowi pełniejszą prawdę nie tylko o nim samym, ale również o otaczającym go świecie. Tak odkryta prawda zostaje przekazana społeczności, której uniwersytet ma służyć i w której ma pielęgnować uniwersalną wizję człowieka i świata, nie powodując nigdy jej spauperyzowania. Warto może przejść się stwierdzeniem wybitnego Polaka, św. Jana Pawła II, który w swoim czasie wskazał, iż „zdeformowana lub niepełna wizja człowieka sprawia, że nauka przemienia się łatwo z dobrodziejstwa w poważne zagrożenie dla człowieka. Rozwój współczesnych badań naukowych w pełni potwierdza te obawy”⁴².

³⁷ Por. M. Lizut, *Wydział Teologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 169–180.

³⁸ Por. J. Mieczkowski, J. D. Szczurek, *Wydział Teologiczny Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 181–192; Por. A. Żurek, *Wydział Teologiczny Sekcja w Tarnowie Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie*, [w:] *ibidem*, s. 227–231.

³⁹ Por. G. Sokołowski, *Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 215–219.

⁴⁰ Por. J. Miazek, Z. Kubacki, *Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 201–213.

⁴¹ Por. R. Bartnicki, *Wydział Teologiczny Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, „Studia Nauk Teologicznych PAN. Teologia na uniwersytecie” 2008, nr 3, s. 147–167.

⁴² Jan Paweł II, *Przemówienie w kolegiacie św. Anny w Krakowie (8 czerwca 1997)*, [w:] *Jubileusz sześćsetlecia Wydziału Teologicznego w Krakowie*, s. 178.

Podmiotowość prawna uniwersytetu trzeciego wieku

1. Wprowadzenie

Systemy szkolnictwa wyższego funkcjonują na świecie już kilka tysięcy lat. Na przestrzeni tych lat zmieniał się ich charakter, cele i zadania. Szkoły wyższe od zawsze miały kształcić młodych i przygotowywać ich do sprawnego współistnienia w społeczeństwie. Z czasem jednak rolą szkół wyższych stało się integrowanie społeczeństwa poprzez upowszechnianie nauki i jej osiągnięć. Na tej kanwie zaczęto tworzyć tzw. Uniwersytety Trzeciego Wieku jako formy aktywizacji i integracji społecznej dla osób dorosłych, w tym dla osób starszych. Jest to szczególnie istotne teraz, w dobie starzejących się społeczeństw, w których dominującą liczbę stanowią już osoby dorosłe, w wielu przypadkach niemające możliwości pogłębienia swojej wiedzy w młodości, ze względu na różnego rodzaju wydarzenia dziejowe. W tym kontekście zadaniem państwa jest wspieranie rozwoju tych osób, wyrównywanie ich szans oraz aktywizacja. Powyższe można wywieść z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Co więcej, kolejne przepisy konstytucyjne opisują prawa obywateli do nauki i prowadzenia badań naukowych. Jedną z form wspierania osób dorosłych są Uniwersytety Trzeciego Wieku (dalej: UTW), tworzone w Polsce od 1975 roku. UTW nie jest uniwersytetem w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (u.p.s.w.)¹, tylko jednostką organizacyjną szkoły wyższej, kreowaną na podstawie art. 84 ust. 3 przywołanej ustawy, tworzoną i organizowaną tak jak inne jednostki organizacyjne szkoły wyższej właściwymi aktami normatywnymi stanowionymi przez organy uczelni. Tworzenie UTW nie jest formalnie obowiązkiem uczelni czy szerzej mówiąc, państwa. Co więcej, UTW mogą działać również w formie stowarzyszenia lub fundacji jako organizacje pozarządowe czy przy organach pomocy społecznej bądź ośrodkach kultury. Niemniej jednak mając na względzie to, iż UTW ma aktywizować jego słuchaczy poprzez popularyzowanie nauki, to największy potencjał na tym polu zawsze będą miały szkoły wyższe.

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572.

2. Szkolnictwo wyższe i nauka

Szkolnictwo wyższe to system instytucji naukowych publicznych i niepublicznych, prowadzących działalność naukową i dydaktyczną w dziedzinach życia uznanych za nauki. Nauka jest natomiast autonomiczną częścią kultury, służącą wyjaśnieniu funkcjonowania świata, w którym żyje człowiek². Nauka jest tworzona i rozwijana tylko za pomocą tak zwanej metody naukowej lub metod naukowych, inaczej paradygmatów nauki. Uprawiana jest poprzez działalność badawczą, której celem jest upublicznienie wyników tych badań.

Nauka w państwie ujęta jest w system instytucjonalno-prawny. Jedną z podstawowych instytucji, której głównym celem jest prowadzenie działalności naukowej jest uniwersytet – rodzaj uczelni o charakterze nietechnicznym, której działalność nakierowana jest na przygotowanie kadr pracowników naukowych oraz kształcenie wykwalifikowanych pracowników. Cechami charakterystycznymi uniwersytetów, ale też wszystkich uczelni wyższych, są autonomia, która sprowadza się do stanowienia rozległych uprawnień statutowych o charakterze samorządowym³, oraz wolność akademicka, czyli wolność nauki i nauczania⁴.

Organizację szkolnictwa wyższego w Polsce określa u.p.s.w. Zgodnie z przepisami art. 3 przedmiotowej ustawy w obrocie może funkcjonować pięć rodzajów uczelni wyższych: uniwersytet, uniwersytet w danej dziedzinie, uniwersytet techniczny, politechnika oraz akademia. Uczelnia działa na podstawie ustawy oraz statutu. Statut nadawany jest uczelni przez senat, jako jej najwyższy organ, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych funkcjonujących w uczelni.

Każda uczelnia wyższa składa się z podstawowych jednostek organizacyjnych, przez które należy rozumieć wydziały lub inne jednostki organizacyjne uczelni określone w statucie, prowadzące co najmniej jeden kierunek studiów, studia doktoranckie lub badania co najmniej w jednej dyscyplinie naukowej⁵. Podstawową jednostkę organizacyjną, w tym jednostkę zamiejscową tworzy, przekształca i likwiduje rektor na mocy zarządzenia, po uprzednim zasięgnięciu opinii senatu⁶. Ogólny zapis omawianego przepisu wskazuje, że opinia senatu nie musi być pozytywna, by rektor mógł wydać akt o utworzeniu jednostki organizacyjnej. Niemniej bez takiej opinii akt prawny rektora

² M. Gajewska, K. Sobczak, *Edukacja filozoficzna – ścieżka edukacyjna*, Wydawnictwo Pedagogiczne Operon 2009, s. 12.

³ D. Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005.

⁴ M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 29 u.p.s.w.

⁶ Art. 84 ust. 1 u.p.s.w.

w tym przedmiocie byłby nieważny. Powyższe zostało wprowadzone nowelizacją⁷ z dnia 18 marca 2011 r. Przed nowelizacją w uczelniach publicznych to senat uczelni posiadającej co najmniej cztery uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora, a przypadku uczelni artystycznej – dwa uprawnienia, tworzył, przekształcał lub likwidował podstawową jednostkę organizacyjną. W pozostałych uczelniach takie czynności dokonywał minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na wniosek właściwego senatu uczelni.

Ustawodawca przewidział również możliwość funkcjonowania w uczelni innej jednostki organizacyjnej niż podstawowa, zamiejscowa czy międzyobszarowa. Jej utworzenie, przekształcenie i likwidacja następuje na zasadach określonych w statucie. Senat zatem może w statucie zawrzeć regulacje mniej restrykcyjne, odnoszące się do funkcjonowania innych jednostek. Przykładowo statut może przewidywać, że akt rektora o utworzeniu, przekształceniu lub likwidacji innej jednostki nie wymaga uprzedniej opinii senatu. Inną jednostką organizacyjną uczelni wyższej jest właśnie UTW.

3. Uniwersytet Trzeciego Wieku – zagadnienie teoretyczne

Pierwszy UTW powstał we Francji w 1973 roku z inicjatywy prof. Pierre’a Vellas’a. Dwa lata później powołano Międzynarodowe Stowarzyszenie Uniwersytetów Trzeciego Wieku (AIUTA), skupiające tego typu uniwersytety z całego świata. „Jego celem jest promowanie edukacji osób starszych, wymiana wiedzy i doświadczeń pomiędzy uniwersytetami z różnych krajów, również prowadzenie badań na temat edukacji dorosłych”⁸.

W Polsce pierwszy UTW powstał w 1975 roku w Warszawie jako Studium III Wieku, a jego pomysłodawczynią była prof. Halina Szwarc. W ten sposób Polska stała się trzecim krajem na świecie, w którym ruch UTW zaczął się rozwijać. Celem pierwszego UTW było: włączenie osób starszych do systemu kształcenia ustawicznego, aktywizacja intelektualna, psychiczna i fizyczna słuchaczy, opracowanie metod edukacji i wdrożenie profilaktyki gerontologicznej, prowadzenie obserwacji i badań naukowych. Drugi polski UTW powstał w 1976 roku we Wrocławiu z inicjatywy różnych organów ówczesnej administracji. Ideę wsparł Uniwersytet Wrocławski oraz Akademia Wychowania Fizycznego.

Organizatorzy i kierownictwo UTW w Polsce spostrzegli konieczność powołania wspólnej organizacji zrzeszającej ich uczelnie, której celem miałyby być koordynowanie systemu UTW. Odpowiedzią na ten postulat było utworzenie Sekcji Uniwersytetów

⁷ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455.

⁸ UTW w Polsce, www.utw.pl (dostęp: 12.05.2014).

Trzeciego Wieku przy Polskim Towarzystwie Gerontologicznym (PTG) zatwierdzone w trakcie walnego zgromadzenia PTG w 1981 r. Sekcja polskich UTW należy do AIUTA.

Funkcjonowanie UTW jest odpowiedzią na przemiany ustrojowe i gospodarcze, postęp techniczny i ekonomiczny, z których najmniej skorzystali dzisiejsi seniorzy. Często osoby te musiały rezygnować z dalszej edukacji z przyczyn ekonomicznych czy losowych, w efekcie czego nie miały możliwości zaspokoić następujących potrzeb: samokształcenia, poznawania środowiska, poszerzania wiedzy i umiejętności, wykonywania społecznie użytecznych działań, bycia uznanym za część społeczeństwa, grupy, wypełnienia wolnego czasu, utrzymywania więzi towarzyskich, stymulacji psychicznej i fizycznej.

W mojej ocenie, cele UTW powinny obecnie zostać rozszerzone na wszystkie osoby dorosłe, a nawet na wszystkie osoby zainteresowane usługami świadczonymi przez UTW. Rola UTW bowiem powinna być uniwersalizowana, tak jak i sama nauka ma charakter uniwersalny, mając też na względzie fakt postępującego starzenia się społeczeństwa. Współcześnie cele UTW uległy poszerzeniu, ale ich oferta nadal skierowana jest głównie do seniorów. Stanowią odpowiedź na ich potrzeby oraz swoistą rekompensatę dla nich i obejmują:

1. upowszechnianie inicjatyw edukacyjnych,
2. aktywizację intelektualną, psychiczną, społeczną i fizyczną osób starszych,
3. poszerzanie wiedzy i umiejętności seniorów,
4. ułatwianie kontaktów z instytucjami takimi jak służba zdrowia, ośrodki kultury, ośrodki rehabilitacyjne i inne,
5. angażowanie słuchaczy w aktywność na rzecz otaczającego ich środowiska,
6. podtrzymywanie więzi społecznych i komunikacji międzyludzkiej wśród seniorów.

4. Wybrane doświadczenia zagraniczne

Pierwszy UTW, jak już zostało wspomniane, powstał w 1973 roku we Francji, założony przez Pierre'a Vellas'a⁹. Idea UTW narodziła się po pierwsze ze względu na coraz gwałtowniejszy proces starzenia się ludności, który na zachodzie Europy zaczął się już wiele lat wcześniej niż w Polsce, a po drugie, na coraz głośniejsze postulaty reformy szkolnictwa wyższego, zgłaszane przez studentów. Odpowiedzią na powyższe stało się otwarcie uczelni na inne grupy wiekowe, w tym na osoby starsze. Na wybranych kierunkach studiów młodzi studenci mieli się uczyć z osobami dorosłymi, które mogłyby się z nimi dzielić swoją wiedzą i doświadczeniem¹⁰.

⁹ L. Zan, *Die akademische Seniorenbildung. Eine historische Bilanz in methodisch-didaktischer Abricht*, Weinheim: Deutscher Studien Verlag 1993, s. 350.

¹⁰ O. Czerniawska, *Edukacja osób Trzeciego Wieku*, [w]: Wujek T. (red.), *Wprowadzenie do andragogiki*, Wydawnictwo ITE, Warszawa 1996, s. 232–233.

Przez wiele lat swojego istnienia francuskie UTW przekształcają się w jednostki otwarte dla wszystkich grup wiekowych (*Université Tous Âges*). „Zmiany te wynikały zarówno z rozwoju Centrów Dalszego Kształcenia na uniwersytetach, jak i z tendencji na rynku pracy. UTW funkcjonujące w Centrach Dalszego Kształcenia mogły łatwiej kontynuować działalność ze względu na korzystniejsze warunki materialne, jak i kadrowe. Centra te bowiem istnieją we wszystkich francuskich uniwersytetach”¹¹.

Idea uniwersytetu otwartego stanowi naturalne rozszerzenie oferty UTW, swoisty znak czasu służący tzw. wymianie międzygeneracyjnej. Na konferencji organizowanej przez Łódzki Uniwersytet Trzeciego Wieku w roku 2003, który *nota bene* od wielu lat współpracuje ze swoim odpowiednikiem w Lyonie, omówiono podstawowe zasady realizowanego we Francji programu kształcenia osób starszych. „Kształcenie to prowadzone jest w studium i umożliwia otrzymanie dyplomu kuratora społecznego. Program składa się ze szkolenia teoretycznego z zakresu takiej oto tematyki: doradztwa społecznego, wolontariatu, zagadnień prawnych, problematyki pokolenia młodych osób. Cykl kształcenia przewiduje również staż zawodowy. Otrzymanie dyplomu ma uprawniać osoby starsze do pracy na rzecz młodzieży, a także osób starszych mających ograniczone możliwości samodzielnego funkcjonowania”¹².

W Wielkiej Brytanii pierwszy UTW powstał w 1981 roku w Cambridge. Wypracowany tam model UTW zakładał zależność organizacyjną UTW od uczelni regularnych, ale oparty na samopomocy słuchaczy. „Model ten, nazywany modelem Cambridge, charakteryzuje się:

1. brakiem wsparcia ze strony wyższych uczelni,
2. samopomocą jako główną metodą kształcenia, brakiem podziału na studentów i wykładowców,
3. kładzeniem nacisku na eksperyment i nauczanie grupowe”¹³.

UTW w Wielkiej Brytanii może założyć każdy podmiot indywidualny i zorganizowany. „Oferta edukacyjna uniwersytetów jest zróżnicowana: wykładane są zarówno przedmioty akademickie, ale także prowadzone są zajęcia praktyczne. Program w znacznej mierze zależy od tego, czym interesują się studenci i jakie posiadają umiejętności. Niektóre uniwersytety współpracują ze szkołami wyższymi, większość jednak pozostaje zupełnie niezależnymi ośrodkami kształcenia ludzi starszych, spełniającymi oprócz funkcji poznawczych również integracyjne i terapeutyczne”¹⁴.

¹¹ J. Halicki, *Edukacja seniorów w aspekcie teorii kompetencyjnej. Studium historyczno-porównawcze*. Wydawnictwo Uniwersyteckie, Białystok 2000, s. 45.

¹² B. Ziębińska, *Rola i zadania osób starszych w środowisku lokalnym*, „Polityka Społeczna”, nr 7/2004, s. 37.

¹³ J. Halicki, *Informator Sekcji UTW przy PTG 2000/2001*, Warszawa 2000, s. 5.

¹⁴ E. A. Wesołowska, *Uniwersytet Trzeciego Wieku w Toruniu*, „Edukacja Dorosłych”, nr 1/1994, s. 95.

Zajęcia w ramach brytyjskich UTW odbywają się w różnych miejscach, w pomieszczeniach uczelni instytucjonalnych, wynajętych czy w prywatnych domach słuchaczy. Lokalny system UTW nie stawia praktycznie żadnych obostrzeń względem słuchaczy, każdy bowiem może korzystać z ich oferty niezależnie od wieku. Finansowane są ze składek członkowskich, zaś władza publiczna dotuje tylko wybrane projekty w nich realizowane.

5. Wybrane doświadczenia polskie

W Polsce funkcjonują dwa modele UTW. Pierwszy to model francuski, określający minimalne wymagania, które placówki takie muszą spełnić, by móc posługiwać się nazwą Uniwersytet Trzeciego Wieku. Należą do nich: „lokalizacja placówki przy uczelni wyższej (najlepiej humanistycznej) jako jej część, w ramach zawartej z uczelnią umowy, czy też ścisłej współpracy z nią, bądź bezpośredniego patronatu uczelni. Mogą to być także placówki utworzone przy filiach tychże uczelni; wykładowcami tego typu uniwersytetów winni być wyłącznie pracownicy naukowcy uczelni wyższych; dodatkowym wymogiem formalnym ma być dogodna, pod względem komunikacji, lokalizacja, umożliwiająca dojazd pracowników naukowych danej uczelni na wykłady”¹⁵.

Nie zawsze powyższe wymagania mogą być spełnione, toteż rozwinął się drugi model UTW, który wskazuje, że każda działalność nakierowana na aktywizację osób starszych może być nazywana UTW. Jedynym wymaganiem jest zapewnienie wysokiego poziomu merytorycznego organizowanych zajęć i realizowanie klasycznych celów UTW. Wszelkie kryteria podmiotowe kandydatów na słuchaczy UTW każdy z nich ustala indywidualnie, co uzależnione jest przede wszystkim od możliwości finansowych UTW. Nabór kandydatów najczęściej odbywa się na podstawie rozmowy kwalifikacyjnej oraz wieku i wykształcenia.

5.1. Uniwersytet Trzeciego Wieku w Uniwersytecie Wrocławskim¹⁶

Obecny UTW w Uniwersytecie Wrocławskim działa na podstawie zarządzenia nr 39/99 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie powołania w Uniwersytecie Wrocławskim Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz zarządzenia nr 77/2007 Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 26 września 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Uniwersytecie

¹⁵ B. Ziębińska, *Uniwersytety Trzeciego Wieku jako instytucje przeciwdziałające marginalizacji osób starszych*, www.sbc.org.pl, s. 102 (dostęp 3.05.2014).

¹⁶ Na podstawie: www.utw.wroclaw.pl oraz Regulamin Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Uniwersytecie Wrocławskim, uchwała Senatu Uniwersytetu Wrocławskiego nr 99/2007 z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Uniwersytecie Wrocławskim, www.uni.wroc.pl (dostęp: 3.05.2014).

Wrocławskim. UTW przy Uniwersytecie Wrocławskim powstał w 1976 roku. Celem jego działania jest profilaktyka gerontologiczna, a w szczególności: zachowanie oraz zwiększenie sprawności intelektualnej, psychicznej i fizycznej słuchaczy oraz aktywizacja społeczna.

Uniwersytet Trzeciego Wieku w Uniwersytecie Wrocławskim to placówka propagująca wśród osób starszych interesujący sposób życia, umożliwiająca poszerzanie i gruntowanie wiedzy, poznawanie nauki, nawiązywanie nowych znajomości. Daje wsparcie, nobilituje, aktywizuje do pracy z samym sobą i drugim człowiekiem. Powyższe realizuje poprzez działalność edukacyjną i kulturową w zakresie: aktywizacji intelektualnej, kulturalnej i fizycznej słuchaczy, edukacji w zakresie języków obcych, inspirowanie twórczości słuchaczy i możliwość jej zaprezentowania w „Kurierze UTW”. Stanowi placówkę ćwiczeń i badań dla pracowników naukowych i studentów uczelni wrocławskich. Może współdziałać z domami pomocy społecznej, ośrodkami szkolno-wychowawczymi, szkołami i innymi jednostkami organizacyjnymi, ale tylko w zakresie realizacji swoich regulaminowych, ustrojowych celów.

Działalność UTW koncentruje się na:

- organizowaniu wykładów z różnych dziedzin nauki,
- organizowaniu zajęć seminaryjnych z dyscyplin objętych wykładami,
- rehabilitacji i rekreacji,
- organizowaniu lektoratów,
- organizowaniu sekcji i kół zainteresowań,
- samopomocy koleżeńskiej,
- działalności charytatywnej, zgodnej z możliwościami słuchaczy.

Słuchacze UTW dzielą się na zwyczajnych, wspierających i honorowych. Słuchaczem zwyczajnym może zostać osoba, która ukończyła 60 lat, w szczególnych wypadkach również osoba poniżej tego wieku, po złożeniu deklaracji przystąpienia wraz ze zdjęciem i wniesieniu stosownych opłat. Do drugiej grupy zalicza się osoby fizyczne albo prawne, które zainteresowane są działalnością UTW. Słuchaczem honorowym natomiast może zostać osoba fizyczna w uznaniu szczególnych zasług dla UTW lub działająca charytatywnie na rzecz osób starszych.

Sprawami organizacyjnymi uniwersytetu zarządza Kierownik powoływany przez Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego. Organem opiniodawczo-doradczym Kierownika jest Rada Naukowa, powoływana również przez Rektora.

Organami samorządu słuchaczy, współdziałającymi z Kierownikiem UTW, są Ogólne Zebranie Słuchaczy, Zarząd, Komisja Rewizyjna i Rada Słuchaczy. Kadencja każdego z tych organów trwa 4 lata. Ogólne Zebranie Słuchaczy jest najwyższym organem UTW funkcjonującym jak Walne Zgromadzenie w spółdzielni czy spółce kapitałowej. Zarząd

jest organem wykonawczym UTW, który ściśle współpracuje z Kierownikiem. Wybierany jest przez Zebranie Słuchaczy i składa się 9–11 osób. Komisję Rewizyjną w składzie 3–5 osób również wybiera Zebranie Słuchaczy. Jest organem nadzorczym nad funkcjonowaniem samorządu UTW, w szczególności Zarządu. Organem szczególnym jest Rada Słuchaczy. W jej skład wchodzi: przewodniczący sekcji tematycznych, kół zainteresowań skupiających co najmniej 6 osób oraz lektorzy. Stanowi z jednej strony organ doradczy Zarządu, z drugiej informujący Zarząd i słuchaczy o sprawach dotyczących funkcjonowania UTW.

5.2. UTW w Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu¹⁷

UTW w Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu (UE) został powołany na podstawie uchwały nr 68/2008 Senatu UE we Wrocławiu z dnia 26 września 2008 roku i stanowi ogólnouczelnianą jednostkę organizacyjną UE we Wrocławiu. W jego skład wchodzi oddziały we Wrocławiu i Bolesławcu. UTW prowadzi działalność w dziedzinie oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem, ze względu na charakter uczelni, zagadnień ekonomicznych, kultury i zdrowia oraz profilaktyki gerontologicznej na rzecz swoich słuchaczy. Zgodnie z § 3 Regulaminu UTW: „Do zadań UTW należy w szczególności:

1. dbałość o zachowanie i powiększenie intelektualnej, psychicznej i fizycznej sprawności osób starszych,
2. edukacja ustawiczna seniorów [...],
3. krzewienie kultury fizycznej pod kierunkiem profesjonalnych instruktorów,
4. aktywizacja społeczna poprzez rozwijanie kontaktów i współpracy między społecznościami,
5. rozwijanie kół zainteresowań prowadzonych przez samych słuchaczy lub specjalistów z różnych dziedzin”¹⁸.

Do grona słuchaczy, bez względu na wykształcenie, mogą kandydować osoby, które ukończyły 55. rok życia w roku kalendarzowym, w którym zgłosiły się do UTW, a jeżeli pozostaną wolne miejsca, również osoby młodsze, a także osoby, które zakończyły działalność zawodową oraz osoby niebędące słuchaczami innego uniwersytetu trzeciego wieku. Słuchacze UTW mogą uczestniczyć na zasadach wolnego słuchacza we wszystkich wykładach prowadzonych w UE.

Bezpośredni nadzór nad działalnością UTW sprawuje Prorektor ds. Dydaktyki UE. Oddziałem UTW organizacyjnie i administracyjnie kieruje Pełnomocnik Rektora ds. UTW. W każdym z oddziałów UTW działa Rada Naukowa powoływana przez Rektora na okres kadencji władz UE we Wrocławiu, jako organ opiniotwórczy i nadzoru.

¹⁷ Na podstawie Regulaminu UTW w Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu, www.ue.wroc.pl/uczelnia/2576/regulamin_utw.html (dostęp: 03.05.2014).

¹⁸ Par. 3 Regulaminu UTW, www.ue.wroc.pl/uczelnia/2576/regulamin_utw.html (dostęp: 03.05.2014).

Słuchacze UTW danego oddziału powołują Samorząd Słuchaczy, działający na podstawie regulaminu wewnętrznego, określonego przez słuchaczy i zatwierdzonego przez Prorektora ds. Dydaktyki, po uprzednim zaopiniowaniu przez Radę Naukową UTW. Kadencja Samorządu trwa dwa lata akademickie i wygasa z dniem powołania kolejnej Rady Naukowej. Samorząd Słuchaczy w składzie od 5 do 11 członków wybiera Ogólne Zebranie Słuchaczy. Do najważniejszych zadań Samorządu Słuchaczy należy: reprezentowanie interesów i stanowiska całej społeczności słuchaczy UTW, promowanie aktywnych form spędzania wolnego czasu i zdrowego stylu życia, podejmowanie działań ułatwiających realizację edukacyjnych, kulturalno-rekreacyjnych i integracyjnych inicjatyw słuchaczy UTW.

5.3. Uwagi

Krótką analizą regulaminów dwóch wybranych, najprężniej we Wrocławiu działających UTW pozwala postawić kilka tez. Przede wszystkim za zbędne uważam stawianie wiekowych kryteriów przyjęcia w poczet słuchaczy UTW. Po pierwsze, dzisiaj starość nie ma wymiaru tylko wiekowego, ale raczej wymiar psychiczny, trudno bowiem jest określić kogoś jako osobę starszą, posługując się konkretną cezurą lat. Po drugie, należy dążyć do otwarcia omawianej instytucji na inne grupy wiekowe, zgodnie z francuskim modelem uniwersytetu otwartego.

Brak jest również szczegółowych regulacji w zakresie organizowania i funkcjonowania UTW, stąd też każdy UTW w Polsce jest unikalny. Każdy ma dowolnie kreowane zasady nadzoru nad jego funkcjonowaniem, zasady finansowania oraz kreowania organów wewnętrznych. Taki stan rzeczy koresponduje z zasadą autonomii uczelni.

Nie ma również ogólnych zasad, które normowałyby ofertę UTW. Analiza praktyki ich funkcjonowania wskazuje, że w zakresie dydaktycznych zainteresowań UTW znajdują się nauki humanistyczne i biologiczne, szczególnie związane z kulturą, historią, geografią, biologią czy chemią, rzadziej nauki ścisłe.

Pamiętać należy, że słuchacze UTW nie są studentami. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 18k w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 u.p.s.w. studentem jest osoba kształcąca się na studiach wyższych, czyli studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia lub jednolitych studiach magisterskich, prowadzonych przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia. Student ma obowiązek uczestniczyć w określonych zajęciach dydaktycznych, uzyskiwać zaliczenia z przedmiotów, zdawać egzaminy oraz finalnie obronić pracę dyplomową. Nierealizowanie powyższych obowiązków może w ostateczności wiązać się z relegowaniem studenta z uczelni. Słuchacz UTW natomiast takich obowiązków nie ma, powinien uczestniczyć w zajęciach przewidzianych programem, swojej obecności zaś na UTW nie zwieńcza egzaminem dyplomowym. Wynika to z zupełnie innego charakteru działalności UTW, niemniej pewne standardy merytoryczne zachowane być muszą.

Pewne problemy sprawia również nazewnictwo UTW, słowo uniwersytet bowiem nadaje się dwojakie znaczenie, tj. szkoły wyższej prowadzącej studia wyższe oraz jednostki organizacyjnej szkoły wyższej. Podobny problem występuje w stosunku do pojęcia słuchacza, którym na gruncie u.p.s.w. jest osoba uczestnicząca w studiach podyplomowych.

6. Zakończenie

„Zadaniem Uniwersytetu jest zdobywanie prawd i prawdopodobieństw naukowych oraz krzewienie umiejętności ich dochodzenia. Rdzeniem i jądrem pracy uniwersyteckiej jest tedy twórczość naukowa, zarówno pod względem merytorycznym, jak i pod względem metodycznym. [...] W tym właśnie uwidacznia się charakter obiektywny badania naukowego, że nie przyjmuje ono rozkazów od żadnych czynników zewnętrznych i że nie chce służyć żadnym względom ubocznym, lecz że za panów swoich uznaje jedynie doświadczenie i rozumowanie i że jedno tylko ma zadanie: dochodzenie należycie uzasadnionych sądów prawdziwych albo przynajmniej jak najbardziej prawdopodobnych”¹⁹. Tak idee nowożytnego uniwersytetu przedstawił Kazimierz Twardowski, twórca filozoficznej Szkoły Lwowsko-Warszawskiej, w swoim wykładzie *O dostojęństwie uniwersytetu*, który wygłosił w 1933 roku, odbierając doktorat *honoris causa* Uniwersytetu Poznańskiego.

Powyższe można również odnieść do UTW, z tym że jego rola jest nieco inna, gdyż obok uprawiania nauki mają one przede wszystkim integrować osoby dorosłe oraz zapewniać im możliwość polepszenia życia. Pamiętać również należy, że UTW nie jest uniwersytetem w rozumieniu u.p.s.w., a jedynie jednostką organizacyjną, najczęściej ogólnouczelnianą, danej szkoły wyższej, choć jego organami założycielskimi mogą być również inne podmioty.

Przez wiele lat swojego istnienia UTW uzyskały trwałe miejsce w środowisku naukowym. Kompleksowo również umożliwiają realizowanie celów uczelni wyższej. Pozwalają kadrze naukowej prowadzić zajęcia dydaktyczne z innymi odbiorcami, z osobami starszymi, umożliwiają również młodym naukowcom i studentom prowadzić swoje prace naukowe. Słuchacze natomiast mają szansę aktywizacji i integracji społecznej, ale często również dzielenia się swoją wiedzą i umiejętnościami z prowadzącymi czy innymi słuchaczami.

Idea i istnienie, a wręcz rozwój UTW w Polsce jest jednym z przejawów kreowania społeczeństwa obywatelskiego, którego jednym z zadań jest właśnie integracja przedstawicieli różnych grup wiekowych. Należy jednak podjąć prace nakierowane na przekształcenie UTW w instytucje otwarte na wszystkie grupy wiekowe. Sądzę również, że właściwe organy państwa powinny wykazać większą aktywność w promowaniu tej idei.

¹⁹ K. Twardowski, *O dostojęństwie Uniwersytetu – The majesty of the University* – reprint wraz z notą biograficzną Małgorzaty Nowak, UAM, Poznań 2011.

II.

Problematyka zarządzania szkolnictwem wyższym w warunkach gospodarki rynkowej

Szkoła wyższa jako przedsiębiorca w warunkach społecznej gospodarki rynkowej

1. Wprowadzenie

Status prawny uczelni budzi wiele kontrowersji, w szczególności w oznaczeniu jej roli w społecznej gospodarce rynkowej, gdy świadczenie usług edukacyjnych przestało być uprawnieniem jedynie podmiotów publicznych, a coraz więcej podmiotów świadczy te usługi. Działalność naukowo-badawcza czy też dydaktyczna przestała być jedynym źródłem dochodów uczelni. Coraz częściej prowadzą one dodatkową działalność, która pozwala im zarabiać. Celem niniejszego artykułu jest próba określenia roli uczelni jako przedsiębiorcy, który prowadzi działalność gospodarczą, oraz analiza pozycji prawnej przedsiębiorcy w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Jednocześnie autorka próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy uczelnie publiczne mogą korzystać w pełni z wolności gospodarczej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej?

Ustawa o szkolnictwie wyższym wskazuje kilka rodzajów podmiotów świadczących usługi edukacyjne, prowadzących działalność mającą charakter zadania publicznego, czego dowodzi brzmienie art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej też: Konstytucji)¹, które to zadanie na poziomie szkolnictwa wyższego realizują uczelnie publiczne oraz niepubliczne szkoły wyższe. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy posiadanie przez uczelnie wyższe statusu przedsiębiorcy zmienia ich pozycję prawną w warunkach gospodarki rynkowej.

2. Uczelnie jako przedsiębiorca

Na gruncie regulacji ustawowych szkolnictwa wyższego na przestrzeni lat możemy znaleźć wiele definicji, które będą odnosić się do podmiotów zajmujących się działalnością naukową i dydaktyczną, co więcej – ta wielość definicyjna prowadzi do pewnych rozbieżności interpretacyjnych sytuacji prawnej uczelni jako podmiotu prawa. Aktualnie obowiązująca ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej u.p.s.w.) wprowadza dychoomiczny podział na uczelnie publiczne i niepubliczne jako podstawowy podział uczelni

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

ze względu na podmiot założycielski, dopiero później wprowadzając rozróżnienie ze względu na charakter specjalizacji działalności naukowo-dydaktycznej. W celu określenia sytuacji prawnej uczelni w warunkach społecznej gospodarki rynkowej konieczna jest dokładna analiza definicji ustawowej uczelni. Zgodnie z art. 2 u.p.s.w. uczelnią jest szkoła prowadząca studia wyższe, utworzona w sposób określony w komentowanej ustawie. Do powstania uczelni konieczne jest łączne spełnienie warunku formalnego i materialnego. Za element formalnego powstawania uczelni uznać można jej utworzenie w trybie przewidzianym ustawą, co powoduje pewną rozbieżność w zakresie statusu uczelni, ponieważ wskazuje podział uczelni na publiczne i niepubliczne. Uczelnie niezależnie od pozycji nie będzie mogła zostać uznana za element systemu szkolnictwa wyższego bez prowadzenia działalności w zakresie studiów wyższych. Uczelnie niezależnie od podmiotu je tworzącego posiadają status osób prawnych, jednakże w zależności od formy nabycie osobowości następuje w innym momencie.

W celu określenia sytuacji prawnej uczelni w warunkach społecznej gospodarki rynkowej konieczne jest określenie zakresu pojęcia przedsiębiorcy i działalności gospodarczej. W ramach oceny stanu prawnego należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 431 Kodeksu cywilnego (dalej też: k.c.)² przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 331 § 1 k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową³. Podobne ustalenia możemy znaleźć na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdzie za przedsiębiorcę należy uznać: osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której przepisy szczególne przyznają zdolność prawną, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą⁴. Analizując działalność przedsiębiorców występujących w obrocie gospodarczym, należy wyróżnić dwie specyfiki działalności przedsiębiorców: przedsiębiorców działających w celu osiągnięcia zysku oraz przedsiębiorców dla których zysk jest elementem działalności gospodarczej, która nie jest głównym celem bytu podmiotu.

W myśl art. 7 u.p.s.w. uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności, o której mowa w art. 13 i 14, w zakresie i formach określonych w statucie. Pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy⁵, zgodnie z którym odpłatne i systematyczne wykonywanie przez uczelnię zajęć dydaktycznych jest wykonywaniem przez osobę prawną we własnym imieniu zawodowo działalności

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

⁴ Za działalność gospodarczą zgodnie z art. 3 należy uznać „zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły”, ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.).

⁵ Uchwała z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 38/03 (OSNC 2004 nr 9, poz. 134).

usługowej w sposób zorganizowany i ciągły, należy uznać za podstawę uznania szkoły wyższej za przedsiębiorcę. Działalność taka, wykonywana przez uprawnionych pracowników uczelni, charakteryzuje się profesjonalnym charakterem, jest podporządkowana regułom opłacalności i racjonalnego gospodarowania, jest działaniem wykonywanym na własny rachunek uczelni jako odrębnej osoby prawnej, a nie na rachunek jej założyciela, a ponadto charakteryzuje się niewątpliwie powtarzalnością działań i uczestnictwem w obrocie gospodarczym⁶. Wskazane kryteria zachowują aktualność dla uznania niepaństwowej uczelni za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 431 k.c. Wymienione elementy komercyjne, charakteryzujące także działalność dydaktyczną uczelni niepaństwowych, wyraźnie odróżniają tę działalność od tożsamej przedmiotowo działalności publicznych szkół wyższych, które mają ustawowy, konstytucyjny obowiązek wykonywania zadań publicznych przez świadczenie bezpłatnych usług edukacyjnych⁷. W związku z tym należy stwierdzić, iż działalność wykonywana przez uczelnie niepubliczne jest działalnością gospodarczą, która spełnia wszystkie przesłanki wskazane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej pomimo iż niezbędne jest spełnienie przez przedsiębiorcę obowiązku rejestracyjnego jako elementu *sine qua non* uzyskania statusu przedsiębiorcy.

Brak realizacji przez uczelnie obowiązku wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego nie może warunkować uzyskania statusu przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 14 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo do centralnej ewidencji informacji o działalności gospodarczej. Jednakże w świetle art. 431 k.c. wpis do właściwego rejestru nie stanowi cechy konstytutywnej pojęcia „przedsiębiorca”⁸. Należy stwierdzić, iż nie ma zatem tożsamości między podmiotami posiadającymi status przedsiębiorcy a wpisanymi do rejestru przedsiębiorców. Wobec braku wyraźnego zakazu i biorąc pod uwagę podmiotowość prawną uczelni, można ją traktować jako przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁹, jeśli wykonuje działalność gospodarczą. Uczelnia wyższa należy do kategorii przedsiębiorców nierejestrowych, ponieważ żaden przepis nie wymaga jej rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym.

⁶ Uchwała z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 38/03 (wyrok z dnia 07 lipca 2004 r., III SK 22/04, s. 4).

⁷ *Ibidem*, s. 4.

⁸ W. J. Katner, *Przedsiębiorca i konsument w projekcie księgi pierwszej nowego kodeksu cywilnego – do czego zmierza Komisja Kodyfikacyjna?*, [w:] M. Modrzejewska (red.), *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010, s. 372 i n.

⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.).

W celu uzyskania statusu przedsiębiorcy zarówno uczelnia publiczna, jak i niepubliczna powinna podjąć działalność gospodarczą, którą „zgodnie z rozwiązaniami ustawowymi może prowadzić osobiście, jako osoba prawna lub przy wykorzystaniu innych form dla prowadzenia działalności gospodarczej (spółki, fundacji)”¹⁰. Przedmiot działalności gospodarczej uczelni został znacząco ograniczony przez regulacje art. 106 u.p.s.w., która wskazuje, iż działalnością gospodarczą uczelni nie jest świadczenie, nawet odpłatnie, wymienionych tam przejawów działalności, tj. szeroko rozumianych usług edukacyjnych, badawczych, sportowych i działalności leczniczej¹¹. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie określił charakter prawny uczelni niepublicznych¹², nazywając je przedsiębiorcami. Niepaństwowe szkoły wyższe nie są zakładami administracyjnymi, które sprawują władztwo administracyjne nad destynatariuszami, gdzie mają możliwość władczego rozstrzygnięcia o ich pozycji. Co więcej, fakt finansowania uczelni niepublicznych ze środków prywatnych oraz niekorzystanie przez nie ze środków publicznych pociąga za sobą konieczność samofinansowania. Uczelnie niepubliczne, oferując odpłatne kształcenie, wykonują działalność gospodarczą. Podkreślić należy, iż pomimo wskazania w ustawie zadań uczelni, nie wyłącza to możliwości prowadzenia w tym samym zakresie działalności gospodarczej. Uczelnia niepaństwowa może jednak osiągać zyski i w praktyce na pewno często je osiąga, dlatego jej działalności nie można uznać za *non profit*. Trybunał Konstytucyjny w omawianym orzeczeniu podkreślił, że definicja przedsiębiorcy w obowiązującym prawie jest szeroka i abstrahuje od kategorii zysku. Zarówno kodeks cywilny, jak i ustawa z dnia 2 sierpnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej do kręgu „przedsiębiorców” zaliczają wszystkie podmioty, które we własnym imieniu prowadzą działalność gospodarczą lub zawodową¹³. W tak szerokim pojęciu można, jak się wydaje, pomieścić także uczelnie niepaństwowe. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że prowadzą one wysoko kwalifikowaną działalność zawodową¹⁴. W piśmiennictwie podkreśla się jednak, że nieco odmiennie kształtuje się sytuacja uczelni publicznych, które kształcą studentów na mocy decyzji administracyjnej będącej podstawą przyjęcia na studia¹⁵. Niemniej jednak, zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy (dalej też: SN), powstanie stosunku cywilnoprawnego może łączyć się z różnymi działaniami i zaniechaniami, w tym z aktami administracyjnymi wywołującymi skutki w zakresie prawa cywilnego¹⁶.

¹⁰ M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 98.

¹¹ A. Warzybok, *Student nasz pan? Publicznoprawna ochrona zbiorowego interesu studenta przed klauzulami abuzywnymi stosowanymi we wzorcach umów zawieranych z uczelnią wyższą*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki”, nr 1(13) 2011, s. 13.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, s. 3.

¹³ Art. 47 k.c., art. 4 w zw. z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, s. 4.

¹⁵ J. Świeszczańska, *Niedozwolone postanowienia umowne w regulaminach i statutach szkół wyższych*, „Edukacja Prawnicza” 2011/10, s. 19.

¹⁶ Postanowienie SN z 21 listopada 2000 r., III CKN 1048/00, Legalis.

Za uznaniem uczelni jako przedsiębiorcy stoi także szerokie orzecznictwo w zakresie ochrony konkurencji i konsumenta, które bezsprzecznie uznaje uczelnie – czy to publiczne, czy prywatne – za przedsiębiorców. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (dalej też: UOKiK) w swoich decyzjach niejednokrotnie podkreślał¹⁷, że „uczelnie publiczne czy też niepubliczne należy uznać za przedsiębiorców w zakresie prowadzonej działalności dydaktycznej na rzecz studentów studiów niestacjonarnych”. Przychody uzyskiwane przez uczelnię publiczną zarówno z prowadzonej działalności dydaktycznej lub badawczej, jak i z wyodrębnionej działalności gospodarczej mogą służyć jedynie realizacji celów, dla których uczelnia została powołana. Takie ustawowe ograniczenie możliwości dysponowania przychodem uzyskiwanym przez uczelnię zbliża ją do działalności gospodarczej prowadzonej przez fundacje i stowarzyszenia, w przypadku których ustawa również ogranicza możliwości w zakresie dysponowania dochodem uzyskanym z prowadzonej działalności. Powyższe pozwala przyjąć, iż uczelnia ma charakter instytucji *non for profit*. W stosunkach zewnętrznych „wspomniana działalność w zasadzie w niczym nie będzie odbiegać od działalności innych podmiotów prowadzących ją w celu osiągnięcia zysku”¹⁸. W związku z powyższym nie ma wątpliwości, iż na gruncie rozważań w zakresie ochrony konkurencji uczelnia zyskuje status przedsiębiorcy, gdyż jej działalność można wpisać w zakres działalności gospodarczej, o której mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Podsumowując, uczelnie mogą uzyskiwać status przedsiębiorcy, jedynie nie będą stosowane do niej regulacje dotyczące ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Uzyskanie przez uczelnie statusu przedsiębiorcy będzie przesądzało o jej miejscu w gospodarce. Zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne nie prowadzą działalności gospodarczej, a przynajmniej nie w głównym nurcie swojej działalności. Usługi będące przedmiotem działalności uczelni należy kwalifikować jako zadanie publiczne czy też swoistą misję społeczną. Nie przeszkadza to jednak w praktyce działania Prezesa UOKiK i w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jednolicie traktować uczelnie publicznych i niepublicznych jako przedsiębiorców.

3. Tworzenie i funkcjonowanie uczelni a wolność gospodarcza

Uznanie uczelni za przedsiębiorców pozwala przyjąć, że są one elementem społecznej gospodarki rynkowej, która daje im pewnego rodzaju swobodę w korzystaniu z filarów tej instytucji. Społeczna gospodarka rynkowa stanowi koncepcję gospodarczą, która podkreśla niemożność oddzielenia ustroju gospodarczego od ustroju społecznego,

¹⁷ Zob. szerzej: decyzja Prezesa UOKiK z dnia 8 września 2008 r. w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów przez Politechnikę Warszawską w Warszawie, RWA-29/2008.

¹⁸ *Ibidem*, s. 5.

godzi prawa ekonomii z odpowiedzialnością społeczną. Jej istotą jest paralelność, a nie alternatywność celów społecznych i gospodarczych¹⁹. Jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest wolność gospodarcza rozumiana jako prawna możliwość podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej przez każdego bez konieczności poszukiwania zgody władzy publicznej. Wolność gospodarcza traktowana jest jako jedna z wolności człowieka. Oznacza to, że w sferze działalności gospodarczej jednostka może zachowywać się swobodnie, podejmując takie działania i czynności, które nie są przez prawo zabronione; sfera działalności obejmuje także przy tym motywowane chęcią osiągnięcia zysku działania jednostek, które rozwijają swoją aktywność ekonomiczną (w dziedzinie wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej lub jakiejś innej), czyniąc to w sposób ciągły oraz zorganizowany (przy wykorzystaniu jakiegoś kompleksu składników materialnych i niematerialnych)²⁰. Na państwie spoczywa negatywny obowiązek ochrony wolności gospodarczej, czyli obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby utrudnić jednostkom faktyczne korzystanie z tej wolności. W ostatnim dwudziestolecu nastąpił ogromny wzrost liczby uczelni. Był on spowodowany przede wszystkim umożliwieniem tworzenia uczelni niepublicznych. W 1990 r. w Polsce istniało 112 uczelni, a zaledwie dziesięć lat później już 310, w tym aż 195 niepublicznych²¹.

W związku z możliwością korzystania z wolności gospodarczej mamy dużą swobodę w wyborze przedmiotu działalności gospodarczej, co wywarło także duży wpływ na wzrost liczby podmiotów tworzących uczelnie niepubliczne. W roku akademickim 2001/2002 spośród 364 uczelni w Polsce (łącznie z uczelniami resortów obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych i administracji) 123 było państwowymi szkołami wyższymi, natomiast 241 miało charakter uczelni niepaństwowych²². Dla tworzenia i wdrażania zmian kapitałowych systemu szkolnictwa wyższego podstawowe znaczenie mają regulacje rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Art. 70 ust. 5 Konstytucji stanowi, że zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Brzmienie tego przepisu pozwala na ustawowe ograniczenie samodzielności uczelni, jednak – tak jak w przypadku kwestii odpłatności za studia – zakres ograniczeń nie może zaprzeczyć generalnej zasadzie autonomii uczelni²³. W art. 70 ust. 1 Konstytucja gwarantuje prawo do nauki, a w art. 73 wolność badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także wolność nauczania,

¹⁹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. W. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, Tom 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, C. H. Beck 2013, s. 439.

²⁰ *Ibidem*, s. 440.

²¹ Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku, <http://www.nauka.gov.pl/strategia-rozwoju-sw-do-roku-2020> (dostęp: 04.05.2014), s. 29.

²² *Ibidem*, s. 35.

²³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 11.

przy czym – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada ta odnosi się zarówno do prawa do nauki, jak i prawa do badań naukowych, prawa ogłaszania ich wyników oraz wolności nauczania²⁴. Przy tworzeniu systemu szkolnictwa wyższego, ustroju uczelni i innych jednostek edukacyjnych konieczne jest również uwzględnienie takich przepisów Konstytucji, jak art. 51 dotyczący ograniczeń zbierania informacji osobowych i ich przetwarzania, art. 52 zapewniający wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania i pobytu i art. 54 zapewniający wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Zasada wolności gospodarczej przejawia się w swobodzie w zakresie prowadzonej działalności, która może być wprowadzona tylko na podstawie ustawy i w jej granicach. Ograniczenia wolności gospodarczej w zakresie podejmowania przez podmioty działalności w formie uczelni regulują przepisy ustawy. Artykuł 20 u.p.s.w. określa, komu przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o utworzenie uczelni niepublicznej. W artykule tym ustawodawca określił także warunki, jakie powinny spełniać osoby fizyczne oraz prawne, aby móc zostać założycielem uczelni niepublicznej. Pozwolenie na prowadzenie uczelni niepublicznej wraz z uzyskaniem uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia może uzyskać osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną (art. 20 ust. 1)²⁵. W przypadku natomiast prowadzenia studiów na kierunkach pielęgniarstwo lub położnictwo jest wymagane posiadanie akredytacji ministra właściwego do spraw zdrowia na podstawie art. 59 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. Nr 174, poz. 1039 z późn. zm.). Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego w decyzji administracyjnej dotyczącej wydania pozwolenia na prowadzenie uczelni niepublicznej musi zawrzeć dane założyciela uczelni, nazwę i siedzibę uczelni, prowadzone kierunki studiów i poziom kształcenia, a także minimalną wielkość i rodzaj środków majątkowych, które założyciel jest zobowiązany przeznaczyć na funkcjonowanie uczelni²⁶. W przypadku tworzenia uczelni publicznych tylko podmiot publiczny może je utworzyć, w związku z powyższym korzystanie z wolności gospodarczej przez ten podmiot jest znacząco ograniczone. Zgodnie z art. 18 ust 1 u.p.s.w

²⁴ *Ibidem*, s. 13.

²⁵ A. Kurkiewicz, [w:] W. Sanetra (red.), M. Wierzbowski (red.), M. Kubiak, B. Kudrycka, A. Kurkiewicz, M. Lenard, M. Miąskiewicz, P. Orzeszko, J. Róg, E. Sieczek, P. Suwaj, A. Szymańska, E. Ura, P. Wajda, A. Wiktorowska, G. Winiarz, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, WKP 2013, LEX.

²⁶ *Ibidem*,

utworzenie, likwidacja, połączenie z inną uczelnią akademicką publiczną, jak również zmiana nazwy uczelni odbywają się w drodze ustawy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.p.s.w. utworzenie, likwidacja, połączenie z inną uczelnią zawodową publiczną, jak również zmiana nazwy uczelni odbywa się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁷. W związku z tym korzystanie przez podmioty tworzące z wolności gospodarczej w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej w przedmiocie prowadzenia uczelni jest znacząco ograniczone. Jednakże z chwilą utworzenia podmiotu zyskują one pewną autonomiczność i jak wskazano we wcześniejszej analizie, mogą uzyskać status przedsiębiorcy. Uczelnie publiczne czy niepubliczne mogą korzystać z wolności gospodarczej przez kapitałowy udział w spółkach prawa handlowego. Dotychczas wydawało się, że tworzenie przez uczelnie publiczne spółek prawa handlowego oraz posiadanie przez nie udziałów i akcji ograniczone jest przez art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁸. Ustawa ta wprowadza bowiem ogólny zakaz nabywania czy obejmowania udziałów lub akcji w spółkach przez jednostki sektora finansów publicznych. Ustawa dopuszcza w kilku przepisach możliwość tworzenia przez uczelnie spółek prawa handlowego, przystępowania do takich spółek i posiadania w nich udziałów lub akcji. Wyjątki te dotyczą nie tylko akademickich inkubatorów przedsiębiorczości i centrów transferu technologii, które mogą być tworzone w formie spółek prawa handlowego za zgodą senatu uczelni, ale również innych spółek i ich tworzenia. Potwierdzenie tej interpretacji można znaleźć w art. 62 ust. 2 pkt 4 lit. b, który zastrzega do kompetencji senatu uczelni wyrażanie zgody na przystępowanie przez nią do spółek i ich zakładanie, a także w art. 98 ust. 1 pkt 8, który do przychodów uczelni zalicza również przychody z udziałów²⁹. Według art. 20 i 22 Konstytucji³⁰ każdy ma prawo, na zasadach równości, podejmować i wykonywać działalność gospodarczą, a ograniczyć ją można tylko, jak już wspomniałam, ustawą i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie ma żadnych przesłanek, które by przemawiały w Prawie o szkolnictwie wyższym oraz w zasadniczej dla prowadzenia działalności gospodarczej ustawie z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej za generalnym ograniczeniem tej działalności i aby jakiś interes publiczny – w dodatku Konstytucja wymaga, aby był on „ważny” – uniemożliwiał uczelniom państwowym zarabianie dodatkowych pieniędzy na działalność określoną ustawowo i statutowo przez prowadzenie działalności gospodarczej³¹.

²⁷ M. Geryk, *Rynek uczelni niepublicznych w Polsce*, Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 10.

²⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

²⁹ W. Katner, *Niech gospodarują. Jakie są prawne możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez państwowe szkoły wyższe?*, „Forum Akademickie” 2007, nr 6, s. 44.

³⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³¹ W. Katner, *op. cit.*, Forum Akademickie 2007, nr 6, s. 46.

4. Podsumowanie

Porządek prawny pozwala na prowadzenie przez uczelnie publiczne i niepubliczne działalności gospodarczej w formach organizacyjnych, jakimi są centrum transferu technologii czy też akademicki inkubator przedsiębiorczości. Dodatkowo art. 7 u.p.s.w. pozwala uczelni prowadzić działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności, podkreślając jej organizacyjną i finansową niezależność. Pomimo wskazania w art. 106 u.p.s.w.³², że działalność dydaktyczna, naukowa, badawcza, doświadczalna, artystyczna, sportowa, rehabilitacyjna lub diagnostyczna nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³³, nie powoduje to uznania innych przedmiotów działalności za działalność gospodarczą. Co więcej, należy stwierdzić, iż pomimo niewskazania w statucie, o którym mowa w art. 7 u.p.s.w., jednostek organizacyjnych prowadzących działalność uczelnia jako osoba prawna może być uznana za przedsiębiorcę. Podsumowując, należy stwierdzić, iż nie wszystkie osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców³⁴, pomimo braku obowiązku rejestracyjnego w rejestrze przedsiębiorców mogą być uznane za przedsiębiorców na gruncie prawa powszechnie obowiązującego. Konieczne jest także określenie charakteru prawnego działalności gospodarczej prowadzonej przez uczelnie. Nie mamy tutaj wątpliwości, iż działalność gospodarcza prowadzona przez uczelnie stanowi akcesoryjną działalność uczelni. Akcesoryjność działalności gospodarczej polega na tym, iż stanowi ona poboczny cel funkcjonowania uczelni. Cel zarobkowy działalności nie jest jej pierwszorzędny i pierwszoplanowy, a więc podstawowym celem statutowym³⁵. Działalność ta może zmierzać do osiągnięcia zysku, jednakże zysk ten nie stanowi głównego celu działalności podmiotu, a swoboda dysponowania osiągniętym zyskiem jest ograniczona do realizacji celów statutowych podmiotu.

³² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.)

³⁴ C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim. Teza nr 4*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4 (15), Lex nr 29556.

³⁵ M. Szydło, *Komentarz do art. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej*, [w:] *idem, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, SIP LEX, s. 67.

Die Reformen im polnischen Hochschulwesen

Die öffentlichen Aufgaben im Hochschulbereich werden nach dem Humboldtschen Konzept im System der dualen Macht durchgeführt, im Zusammenspiel zwischen dem Staat und der akademischen Gemeinschaft, denn für "die Erfüllung der Mission der Entdeckung und der Verbreitung der Wahrheit durch die Forschung und Bildung der Studenten"¹ wird ein Mindestgebot der akademischen Autonomie benötigt. Jedoch im Zeitalter der wandelnden Staatlichkeit zeichnet sich ein Trend zur Multiplikation der Entscheidungszentren aus, um den Herausforderungen der Globalisierung, Internationalisierung, Europäisierung, Ökonomisierung oder Bestrebungen nach mehr sozialer Verantwortung der akademischen Prozesse gerecht zu werden.

Folgende Frage ist Ausgangspunkt dieses Aufsatzes: Inwieweit hat sich der Wandel des Staates in den Reformbestrebungen des polnischen Hochschulsystems vollzogen? Als Leitrahmen für die folgenden Überlegungen wird die Systematik der viel zitierten Abhandlung von P. Genschel und B. Zangl über das ambivalente Phänomen der Zerfaserung der Staatlichkeit und der einhergehenden Tendenzen des wachsenden Zentralismus des Staates als Antwort auf die Herausforderungen der Gegenwart herangezogen². Die klassische Staatslehre, geprägt in entscheidender Weise von G. Jellinek durch die Dreielementen-Lehre, sieht den Staat als vollkommenen Souverän über sein Territorium und seine Bürger ausgestattet mit den notwendigen Machtbefugnissen³. Diese Machtbefugnisse lassen sich in drei für die effektive Herrschaftsausübung unerlässliche Kompetenzen aufteilen: Entscheidungskompetenz (kollektiv-verbindliche Entscheidungen zu treffen), Organisationskompetenz (kollektiv-verbindliche Entscheidungen umzusetzen), sowie die Letztverantwortung⁴. Im klassischen Verständnis sind der Staat und seine drei Kompetenzen unzertrennlich. Die historische Entwicklung seit dem 15. Jahrhundert belegt die eiserne Konsequenz des Staates in seinen Bestrebungen zur Aneignung der besagten Herrschaftsbefugnisse, die den Päpsten, dem Klerus, Adel oder Städten mit Macht

¹ Aus dem Art. 4 Abs. 3 des Hochschulgesetzes (ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 164 poz. 1365 ze zm., weiter genannt als: u.p.s.w.).

² P. Genschel, B. Zangl, *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*, „APuZ“ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 2007/20-21, s. 10 i n.

³ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1900.

⁴ P. Genschel, B. Zangl, *op. cit.*, s. 11.

und List entrissen wurde⁵. Dieser kontinuierliche Prozess erfuhr eine entscheidende Kehrtwende in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als sich der moderne Staat nicht mehr in der Rolle der Herrschaftsmonopolisten sieht, sondern vielmehr seine Aufgaben in Koordinations-, Integrations-, sowie Initiationsbestrebungen sieht⁶.

Die historische Entwicklung der öffentlichen Aufgaben im Hochschulbereich ist von einigen charakteristischen Merkmalen gekennzeichnet und beeinflusst somit auch die heutige Betrachtungsweise der notwendigen Reformbestrebungen, was im folgenden in wenigen Eckpunkten erläutert werden soll.

In der polnischen Geschichte ragt eine aktive Rolle der Könige als Gründer und Stifter der akademischen Zentren heraus. Das steht im Gegensatz zur westeuropäischen Entwicklung der Universitätsgründungen, die auf Initiative von Professoren und Studenten entstanden. Dies ist charakteristisch für den ganzen mittelosteuropäischen Raum, weil sich im 14. Jahrhundert ungefähr zeitgleich die polnischen, böhmischen und ungarischen Könige beim Papst um die Gründung des *studium generale* bemühten. In Polen wurde 1364 die Jagiellonen-Universität gegründet, obwohl der Papst zunächst das Recht auf die Eröffnung der Prestigefakultät Theologie verweigerte⁷. Von besonderer Relevanz scheint jedoch ein späteres Beispiel zu sein. Es handelt sich um den langwierigen und vielschichtigen Gründungsprozess der Jan-Kazimierz-Universität in Lwów (Lemberg) im Zeitalter der Ersten Rzeczpospolita, weil es sowohl die bedeutsame Vielfalt der Entscheidungs- und Organisationszentren als auch die Tragweite der Letztverantwortung widerspiegelt⁸. Anfang des 17. Jahrhunderts wurde in Lemberg dank intensiver Bemühungen des adligen Hetmann Stanisław Żółkiewski ein Jesuitenkolleg gegründet. Der einflussreiche Magnat engagierte sich erfolgreich als Vermittler zwischen dem Orden und der die entsprechende Liegenschaft besitzenden Stadt. Ein halbes Jahrhundert später erließ der polnische König Jan Kazimierz ein Gründungsakt (sog. *akt erekcyjny*) zur Entstehung der Universität an der Stelle des bisherigen Jesuitenkollegs, welches zu Beginn weder das polnische Parlament (*Sejm*) noch der Papst u.a. wegen des heftigen Protests der Jagiellonen-Universität und der Zamojski-Akademie, gebilligt hatte. Das erläuterte Beispiel zeigt, wie die Erledigung der öffentlichen Aufgabe im Hochschulbereich das Bild der engen Verflechtung der geltenden Ansichten, Machteinflüsse, sowie Interessenkonflikten der Vertreter des Staates (König und *Sejm*), des Adels, der Städte, des Papstes und des Klerus, sowie der bestehenden akademischen Einrichtungen selbst, die um ihre Position im Staat fürchteten, widerspiegelt.

⁵ Zahlreiche Beispiele s. W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

⁶ P. Genschel, B. Zangl, *op. cit.*, s. 20.

⁷ O. Pedersen, *The First Universities. Studium generale and the origins of university education in Europe*, Cambridge 2000.

⁸ J. Draus, *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie 1918-1946. Portret kresowej uczelni*, Kraków 2006, s. 13 i n.

Eine durchschlagende Aneignung von Herrschaftsbefugnissen im Hochschulbereich durch den Staat wurde aber erst im Zeitalter der Zweiten Rzeczpospolita verwirklicht. Gleich zu Beginn der Wiedergewinnung der unabhängigen polnischen Staatlichkeit wurde ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, das nach der Humboldtschen Universitätskonzeption den öffentlichen wie privaten Hochschulen eine umfangreiche Autonomie im Bildungs- und Forschungsbereich zusprach⁹. Aber schon 1933, im Zuge der sog. Jędrzejewiczowski-Reformen¹⁰, wurden den Universitäten viele wichtige Kompetenzen zugunsten des Staatsapparates entzogen, inklusive dem Recht auf Abberufung von unangepassten Professoren¹¹. Doch trotz der weitreichenden und in der Tat ziemlich umstrittenen Einschnitte in Kompetenzbereich der Hochschulen sei darauf hinzuweisen, dass damals der Kern der akademischen Autonomie bewahrt worden ist. Ganz anders dagegen im sozialistischen PRL-Zeitalter, als es zu massiven Freiheitsverzerrungen in allen Bereichen des sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Lebens kam. Es wurde das gesamte Hochschulwesen speziell auch für das Belange der sozialistischen Ideologie konzipiert. Eine besondere Ausnahme in allen Ostblockländern war die Tolerierung der Existenz eines nicht-staatlichen und sogar nicht-sozialistischen Machtzentrums – der Katholischen Universität Lublin¹².

An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass zur gleichen Zeit in Westeuropa auch ein fester Glaube an die grenzenlosen Möglichkeiten des Staates vorherrschte, dieser allerdings mit diametral unterschiedlichen ideologischen Voraussetzungen, welche das menschliche Individuum mit seinen sozialen und wirtschaftlichen Freiheiten als Fundament für die Gestaltung der Öffentlichkeit stellte¹³. Im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung des Wohlfahrtsstaatsmodels, der im Grunde genommen eine programmatische Bestrebung für die Aneignung von Herrschaftsbefugnissen durch den Nationalstaat führte, wurde ein entsprechender Raum für akademische Autonomie in Korporationsfragen geschaffen, wobei sich der starke Staat die Kompetenzen im Personal- und Finanzbereich vorbehalten hat.

Der Siegeszug der Aneignung von Organisations- und Entscheidungsbefugnissen durch den Staat wurde durch den von der Energiekrise der 70er Jahre hervorgerufenen Zusammenbruch der öffentlichen Finanzen gestoppt und es wurden mannigfaltige Reformen für die Einsparung und Rationalisierung der Arbeitsweise der Behörden in die Wege geleitet. Das war die Geburtsstunde der bis heute anhaltenden und besonders in

⁹ Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich, Dz. U. RP Nr 72, poz. 494.

¹⁰ Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich, Dz. U. RP Nr 29, poz. 247.

¹¹ J. Koredeczuk, *Zarządzanie prywatnymi szkołami wyższymi w Polsce w okresie międzywojennym*, Aufsatz in diesem Band.

¹² Eine aktuelle Studie zu den „feindlichen“ Universitäten s. D. Gałaszewska-Chilczuk, *„Wrogie” uniwersytety. Polityka państwa komunistycznego wobec Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej (1944-1969)*, Warszawa 2013.

¹³ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

den postkommunistischen Demokratien, sowie neuerdings auch in den Ländern Südeuropas vorgenommenen Managementreformen der öffentlichen Verwaltung¹⁴. Die Reformprozesse werden durch die fortschreitende Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens, wie auch durch die Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien intensiviert, was aber durchaus als Gewinn und Chance für die Transformation des öffentlichen Raums, in dem der Staat nicht mehr als alleiniger Machtausüßer gilt, betrachtet werden soll.

Wie schon angedeutet werden die öffentlichen Aufgaben im Hochschulbereich im System der dualen Machtausübung zwischen dem Staat und der Hochschulgemeinschaft durchgeführt. Denn um die gesetzlichen Ziele zu erreichen, muss der Staat auf einen Teil seiner Kompetenzen zugunsten der Bewahrung der Hochschulautonomie verzichten. In Deutschland wird das Phänomen als hochschulrechtlicher Dualismus oder „Doppelköpfigkeit“ der Hochschulen bezeichnet¹⁵. Von grundlegender Bedeutung sind hierfür die Bestimmungen der Verfassung Polens¹⁶ und hier im besonderen der Art. 70 Abs. 5 über die Gewährleistung der Hochschulautonomie auf den im Gesetz bestimmten Grundlagen, sowie der Art. 73 über die Gewährleistung der wissenschaftlichen Forschung und der Veröffentlichung deren Ergebnisse. Diesbezüglich soll auf die organisatorische, wie auf die funktionelle Dimension der Hochschulautonomie hingewiesen werden. Zum einen bildet die Hochschule kein Teil der Staatsverwaltung, sondern stellt eine selbständige Körperschaft des öffentlichen oder privaten Rechts dar (Art. 12 und 29 Abs. 1 u.p.s.w.). Zum anderen ist die Hochschule zur Verwirklichung verfassungsrechtlich geschützter Freiheit der wissenschaftlichen Forschung bestimmt. In der Rechtsprechung und Dogmatik wird die Auffassung vertreten, dass die Forschungsfreiheit sowohl ein essentieller Bestandteil der öffentlichen Aufgabe im Hochschulbereich als auch Substrat der akademischen Grundrechtberechtigung ist¹⁷. Daraus erfolgt eine duale Konsequenz. Zum einen tritt die Hochschule gegenüber dem Staat, der die Forschungsfreiheit gefährden kann, als grundrechtberechtigt auf. Zum anderen tritt die Hochschule gegenüber jedem einzelnen Wissenschaftler oder Studenten, wenn die Hochschule selbst deren Rechte verletzt, aber als grundrechtverpflichtet auf.

Das Ausmaß der Hochschulautonomie wird vom Staat nach seinem Ermessen auf den im Gesetz bestimmten Grundlagen gewährleistet. Seit der Verabschiedung des geltenden Hochschulgesetzes im Jahre 2005 ist durch zwei große Novellen 2011 und 2014

¹⁴ J. Przedańska, *Koncepcja nowego zarządzania publicznego a zasady administracji publicznej demokratycznego państwa prawa*, Wrocław 2012, niepubl.

¹⁵ M. Burgi, I.-G. Graef, *Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung*, „Deutsches Verwaltungsblatt“ 2010/18, s. 1125 i n.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

¹⁷ M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012.

eine ambivalente Reformbestrebung deutlich, das Selbstbestimmungsrecht der Hochschulen zu stärken, bei der gleichzeitigen Konsolidierung der staatlichen Kontrollmechanismen. Mit dem Ausbau der Korporationsautonomie in den Bildungs- und Forschungsfragen geht keine Stärkung der finanziellen Eigenständigkeit einher. Hier soll auf einige wichtige Aspekte kurz eingegangen werden.

Ein wahrer Quantensprung im akademischen Selbstbestimmungsrecht wurde durch die Abschaffung der sog. „Zentralen Bildungsstandards“ und das Recht der Hochschulen auf die Einrichtung der eigenen Studiengänge und der dazugehörigen Studienprogramme unter Berücksichtigung des nationalen Qualifikationsrahmens erreicht (Art. 6 Abs. 1 Punkt 4b u.p.s.w.). Eine Analyse der jüngsten Praxis lässt in diesem Zusammenhang viel Kreativität der einzelnen Hochschulen bei der Gewinnung von Kandidaten für unkonventionelle Studiengänge erkennen¹⁸. Die Hochschulen sind ebenfalls frei in der Bestimmung der Rekrutierungs- und Zulassungsregeln zum Studium (Art. 169 Abs. 2 u.p.s.w.). In der gegenwärtigen Rechtslage, nach der die Höhe der staatlichen Subvention von der Studentenzahl abhängt, wird oft ein pragmatischer Ansatz der Hochschulen zur Kandidatenanlockung mit nicht allzu hohen Anforderungen beobachtet. An dieser Stelle ist der Gegensatz zur Realität an zahlreichen deutschen Hochschulen zu erwähnen. Das gilt beispielsweise für den Übergang vom Bachelor- zum Masterstudiengang, weil oft für einen sicheren Master-Studienplatz ein „Einser-Bachelor“ benötigt wird¹⁹.

Eine weitere wichtige Säule der institutionellen Autonomie der Hochschulen bildet die Gestaltung der Personalpolitik. Der Gesetzgeber hat zwar im Jahr 2011 die weitreichendste Neuerung mit dem Verbot der damals massiv verbreiteten Dozenteneinstellungen an mehreren Hochschulen eingeführt (Art. 120 u.p.s.w.), doch blieben den akademischen Arbeitgebern unterschiedliche Mechanismen der Personalpolitikgestaltung. Das wichtigste Instrumentarium stellten zum einen die in der Hochschulsatzung festzugesetzten Kriterien der Dozentenbewertung, die nach dem Gesetz zwingend alle zwei Jahre zu erfolgen haben (Art. 132 u.p.s.w.)²⁰, und zum anderen die Möglichkeit der Einführung der verkürzten Fristen der Promotionen, bzw. Habilitationen der Forscher, die strenger sind als der Gesetzgeber vorgesehen hat (Art. 120 u.p.s.w.)²¹.

¹⁸ Universität Warszawa offeriert beispielweise einen Aufbaustudiengang „Kulinarische Kultur“ und „Gesellschaftssexuologie“.

¹⁹ T. Bargel, Ch. Heine, F. Multrus, J. Willige, *Das Bachelor- und Masterstudium im Spiegel des Studienqualitätsmonitors*, Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, „Forum Hochschule“ 2014/2.

²⁰ An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass innerhalb einer Hochschule einzelne Fakultäten oder Institute strengere Regeln für die Dozenten- und Forscherbewertung verabschieden können, z.B. Uchwała nr 16/2012 Rady Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 19 listopada 2012 r. w sprawie dokonywania oraz szczegółowych kryteriów oceny nauczycieli akademickich na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

²¹ Als Beispiel gelten hier Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu und Uniwersytet Warszawski.

Die Hochschulautonomie erfährt entscheidende Einschnitte in der Finanzhoheit. Anders als in Deutschland, wo im Zuge der an das New Public Management angelehnten Hochschulreformen auf Länderebene Globalhaushalte (oder globalisierte Haushalte) eingeführt worden sind²², verfügen die öffentlichen Hochschulen in Polen über finanzielle Zuwendungen mit zwei Arten von Zweckbindung – zum einen für studentische Angelegenheiten (Bildungs- und Stipendienwesen) und zum anderen für Forschungszwecke. Vor diesem Hintergrund treten zum Beispiel im Hinblick auf die Beantragung von Fördergeldern aus europäischen Fonds wesentliche Probleme auf, weil die Teilnahme an Fördermittelverfahren überwiegend mit der Einzahlung (Nachweisen) der finanziellen Eigenmittel verknüpft ist. Das Problem wird weder gelöst durch das Vermögen der Hochschule, weil sie über diese Gelder nur im Einvernehmen mit dem zuständigen Minister verfügen darf (Art. 90 Abs. 4 u.p.s.w.) noch durch das Recht auf Erhebung der Gebühren für einige ausgewählte Bildungsleistungen, weil sie ausschließlich bis zur Höhe der die Leistung deckenden Kosten erhoben werden dürfen (Art. 99 Abs. 1 u.p.s.w.). Dieses und noch viele andere Beispiele deuten darauf hin, dass das Fehlen der finanziellen Entscheidungsfreiheit der Hochschulen eine deutliche Diskrepanz zu der vorhandenen Korporationsautonomie bildet.

Abschließend wird der Überlegung nachgegangen, ob hinsichtlich der oben skizzierten historischen und rechtlichen Entwicklungen im polnischen Hochschulwesen von einer Zerfaserung der Staatlichkeit die Rede sein kann. Wie oben angedeutet, zeigt der allgemeine Trend einen Verzicht des Staates auf Aneignung von Organisations- und Entscheidungskompetenzen. Dies ist in Bezug auf das polnische Hochschulwesen nur teilweise zu bejahen.

An erster Stelle ist der Rückzug der Staatlichkeit in der Organisationssphäre zu verzeichnen. Das äußert sich in einer dynamischen Entwicklung der privaten Hochschulen nach 1990, die sogar heute in Anbetracht der alarmierenden demographischen Tendenzen und des daraus folgenden Konkurrenzdenkens aus der polnischen Hochschullandschaft nicht mehr wegzudenken sind²³. Eine aufrechte Organisationskompetenzabgabe wird jedoch an dem beschränkten Finanzierungsmodus der privaten Hochschulen gehindert²⁴.

²² Mit Hinweisen auf einzelne Landesgesetze: D. Krausnick, *Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat*, Tübingen 2012, S. 71 u. ff.

²³ Nach Angaben des Zentralen Statistischen Amtes waren für das akademische Jahr 2012/2013 über 300 nicht öffentliche Hochschulen mit fast 460 000 Studierenden und über 15 000 akademischen Lehrkräften akkreditiert, Główny Urząd Statystyczny, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 r.*, Warszawa 2013.

²⁴ Dieses Prinzip wurde auch in einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 2013 bestätigt, nach dem auf Klage der mit dem Finanzierungssystem unzufriedenen privaten Hochschulen festgelegt wurde, dass die Regeln der staatlichen Finanzzuwendungen an die privaten Hochschulen in einem Gesetz und nicht in einer Verordnung festzusetzen sind (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2013 r., K 16/13).

Das Gesetz garantiert eine staatliche Vollfinanzierung für alle öffentlichen Hochschulen²⁵, sowie für ausgewählte akademische Einrichtungen der kirchlichen Trägerschaft²⁶. Dies wird aber nicht als ein konsolidierungsstiftender Faktor im polnischen Hochschulwesen angesehen²⁷. Daraus resultiert die Feststellung, dass eine verfassungsrechtliche Anerkennung des Grundrechts jedes Einzelnen auf Gründung einer Hochschule (Art. 70 Abs. 3) allein einen tiefgründigen Wandel der Staatlichkeit in organisatorischer Hinsicht nicht garantiert. Für ein zukunftsorientiertes Modell wird ein transparenter, gerechter und auf Innovation, Wirtschaftlichkeit aber auch auf soziale Werte ausgerichteter Finanzierungsmechanismus benötigt. Ein kleiner Fortschritt in dieser Richtung stellt die jüngste Novelle des Hochschulgesetzes aus dem Jahr 2014 dar, welche eine einheitliche Finanzierung für Doktorandenstudiengänge an allen Hochschulen vorsieht (Art. 94b Abs. 1 Pkt. 4 u.p.s.w.). Es ist zu vermuten, dass Vertreter der nicht öffentlichen Hochschulen eine faire und zentrale Haushaltsmittelverteilung auch für die Bachelor- und Masterstudiengänge an allen Hochschulen anstreben werden.

Die zweite Dimension des Wandels ist charakterisiert durch den Rückzug der Staatlichkeit in der Entscheidungssphäre. Es geht hier nicht um die oben erwähnten Reformen der Entscheidungsmachtabgabe zugunsten der akademischen Gemeinschaft selbst, weil die Hochschulautonomie ein unabweisliches Korrelat jedes Hochschulsystems *per definitionem* darstellt, sondern um eine freiwillige Kompetenzverlagerung an externe Stellen, wie zum Beispiel an internationale Organisationen, lokale oder regionale Körperschaften, sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Stakeholders.

Unter den zahlreichen internationalen Organisationen, die den Hochschulangelegenheiten in seiner Tätigkeit Aufmerksamkeit schenken, ist als einzige die supranational agierende Europäische Union zu nennen. Die Aufgaben im Hochschulbereich werden durch die Union unter Berücksichtigung ihrer vordergründigen Ziele für die Umsetzung der Kohäsionspolitik betrachtet (Art. 4 AEUV). In diesem Sinne sollte die Entwicklung der Hochschulbildung und Forschung als Instrument zur Verwirklichung der ausgewogenen Entwicklung sowie zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt gelten (Art. 174 AEUV). Aber während die meisten EU-Ziele durch bindende Umsetzung von EU-Recht erreicht werden, bleibt die Gestaltung der nationalen Bildungs- und

²⁵ Die öffentlichen Hochschulen bilden ein integrales Teil des öffentlichen Sektors laut Art. 9 Pkt. 11 des Gesetzes über öffentliche Finanzen (ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

²⁶ Die Grundlage bildet Art. 15 Abs. 3 des Vertrages zwischen Vatikan und der Republik Polen (Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

²⁷ 2009 haben linksorientierte Sejm-Abgeordnete eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof erhoben. Dieser hat aber in seinem Urteil die Rechtmäßigkeit der finanziellen Zuwendung an ausgewählte katholische Hochschulen bestätigt (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r., K 55/07).

Forschungssysteme im ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Daher ist die weitreichende Transformation im europäischen Hochschulwesen als Ergebnis der Umsetzung von soft law erfolgt. Der durch die Bologna-Erklärung²⁸ angestoßene Bologna-Prozess wurde ausschlaggebend für die großen auf Konvergenz der Hochschulsysteme in den europäischen Ländern ausgerichteten Reformen, insbesondere durch das Leistungspunktsystem ECTS (Art. 2 Abs. 1 Punkt 18d u.p.s.w.), die Einstufung der Studiengänge in Bachelor- und Master-Abschlüsse und schließlich das Verfahren zur Qualitätssicherung, der sog. Akkreditierung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Entscheidungskompetenz im Hochschulbereich, sowie deren eventuelle Verlagerung an weitere externe Stellen, einzig und allein in den Händen der Nationalstaaten liegt. Die letzten beiden Novellen des Hochschulgesetzes aus dem Jahr 2011 und 2014 wurden größtenteils im Zeichen der Öffnung der Hochschulen nach außen und insbesondere auf Wirtschaft und Arbeitgeber verabschiedet. Dazu gehören u.a. neue Vorschriften über die Vermarktung der Forschungsergebnisse (Art. 86e u.p.s.w.), die Pflicht der Hochschulen zur Einführung der praxisorientierten Studiengänge (Art. 2 Abs. 1 Pkt. 18ea u.p.s.w.), ein „Erwerbskarrieren-Monitoring“ der Hochschulabsolventen mit Hilfe von Verwaltungsdaten der staatlichen Versicherungsanstalt ZUS (Art. 13b u.p.s.w.) und schließlich eine Option für die Beteiligung von externen Stellen an ausgewählten akademischen Entscheidungsprozessen (Art. 168a u.p.s.w.). Die wichtigsten Reformeckpunkte weisen darauf hin, dass die Öffnung nach außen zum einen überwiegend durch neue Pflichten an die Hochschulen und zum anderen durch eine nicht zwingende, optionelle Kompetenzverlagerung an externe Stellen erfolgen soll, wobei das zuletzt angesprochene wiederum mit einem Kompetenzverlust der Hochschulen selbst und nicht des Staates verbunden ist.

Die Reformen im polnischen Hochschulwesen setzen weiterhin vorrangig auf die Bewahrung und auf die Stärkung der akademischen Autonomie, was hinsichtlich der oben dargestellten historischen Entwicklung und insbesondere der negativen Erfahrung in der PRL durchaus nachzuvollziehen ist. Auf der anderen Seite wurde eine unabdingbare Beteiligung der sozialen und wirtschaftlichen Stakeholders an der akademischen Willensbildung der Entscheidung der Hochschule zugelassen, vor allem in der Hoffnung, dass darüber zukunftsorientierte und innovative Selbstregulierungsmechanismen der Hochschule entscheiden.

²⁸ Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister vom 19. Juni 1999.

Skutki urynkowania szkół wyższych. Wybrane problemy

Z niepokojem trzeba stwierdzić, że w Polsce oraz innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej proces głębokiej transformacji ustrojowej, a zwłaszcza przejście systemu gospodarczego z centralnie sterowanego na wolnorynkowy, uruchomił mechanizm generujący grupy społeczne szczególnie zagrożone różnego rodzaju ryzykami, powodującymi modyfikacje w strukturze zatrudnienia oraz bezrobocie. Jednocześnie w atmosferze zdominowania celów społecznych przez ekonomiczne, a także postępującej tzw. ekonomizacji stosunków społecznych (wzrost roli pieniądza, czy szerzej – dóbr materialnych w relacjach między ludźmi), utrwalają się tendencje do ciągłej rywalizacji między pracownikami, co często prowadzi do konfliktów i napięć, które mogą i bardzo często przekształcają się w mobbing.

Nie wymyślone, ale w pełni realne są narastające wciąż nierówności społeczne, a także wyraźnie dostrzegane zjawisko dyskryminacji i powstanie w strukturze społecznej grupy osób zaliczanych do *underclass*¹. Procesy te są nie tylko konsekwencją braku tych czy innych uprawnień, lecz kwestią praktycznej niemożności ich realizacji. Co więcej, wskazanie na zjawisko *wykluczenia społecznego* jako konsekwencji działań dyskryminacyjnych, wynika stąd właśnie, że udział pewnych grup osób w takich obszarach życia społecznego, jak: rynek pracy, edukacja, zdrowie, opieka społeczna, udział w życiu społeczności lokalnych staje się coraz bardziej dobrem egzotycznym i poszukiwanym.

Mechanizmy ekskluzji społecznej umacnia też obserwowana redukcja masowego zatrudnienia w sektorze rynkowym praktycznie we wszystkich uprzemysłowionych państwach świata. Jest to rezultat wprowadzenia nowych technologii, technologii informacyjnych i komunikacyjnych². Na dodatek zarówno poszczególne państwa, jak i zorganizowany biznes oddziałują na poziom zatrudnienia poprzez usprawnianie działalności firm

¹ Szerzej: A. Radziejewicz-Winnicki, *Spółeczeństwo w trakcie zmiany. Rozważania z zakresu pedagogiki społecznej i socjologii transformacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004, s. 62. Termin *underclass* jest angielskim tłumaczeniem nieco archaicznego terminu oznaczającego po szwedzku „klasę niższą” – zob. K. W. Frieske, *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, wybór i opracowanie L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 240.

² Szerzej: K. Leśniak-Moczuk, *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – uwarunkowania – kierunki działań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2005, s. 53.

metodami tzw. reengineeringu, którego jednym z przejawów jest dostosowywanie struktur organizacyjnych do wymogów informatyki³.

Styk mobbingu i wykluczenia społecznego w warunkach gospodarki rynkowej jest widoczny w dwóch wymiarach. Po pierwsze w tym, co jest związane z dominacją celów ekonomicznych nad celami społecznymi, wzmocnionych w ostatnim czasie retoryką globalizacji. Po drugie w tym, co jest związane z transformacją pracy i zatrudnienia powodowaną rozwojem globalnych form konkurencji i ekspansją informatyki w gospodarkę.

Jest zapewne paradoksalne, ale i zarazem interesujące spostrzeżenie, że choć proces globalizacji jest inkluzyjny, czyli z definicji nie wyklucza żadnego podmiotu chcącego włączyć się w jej tryby⁴, to jednak pogłębia dysproporcje rozwojowe, nierówności społeczne, marginalizuje niektóre kraje i duże grupy ludzi. Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki postępujący we współczesnym świecie globalizm jest następstwem pojawienia się i zastosowania najnowszych technologii wytwarzania dóbr, kierowanych ku masowemu odbiorcy, w tym również technologii umożliwiających nieustanne rozszerzanie się możliwości wzajemnego komunikowania się ludzi⁵. Tę sferę często określa się mianem rewolucji medialnej. Cechą charakterystyczną globalizacji jest to, że podporządkowuje rozwiązania instytucjonalne systemu ekonomicznego przekonaniu, iż przyszłość ludzkości zależy od technologii⁶. W literaturze nie brak też głosów, że „globalizacja liberalizacji i stylów życia oznacza próbę kanalizowania sprzeczności między rozwojem materialnym i duchowym poprzez komercjalizację sfery duchowej”⁷. Z tego też względu powszechnie obowiązujące normy moralne i wartości duchowe stają się w tej ideologii balastem dla aktywności jednostki koncentrującej się wokół własnej korzyści⁸. Można powiedzieć, że wizja globalizacji staje się więc w dużej mierze atrakcyjna z jednostkowego punktu widzenia, gdyż uwalnia ona ją od uniwersalnych wartości moralnych.

W często przywoływanym wizerunku opisywanego rozwoju kapitalizmu globalnego jest on utożsamiany z powszechną wolnością w realizowaniu celów, której towarzyszy duch innowacyjności i przedsiębiorczości, a także powszechnej rywalizacji. Z założenia w kapitalizmie globalnym status materialny jest wartością nadrzędną i uniwersalną, natomiast handel i konsumpcja stanowią podstawę tak rozumianego dobrobytu, a w związku z tym pomyślności i szczęścia. Jest wreszcie w jakimś stopniu znakiem dzisiejszych czasów spór między konkurencyjnym porządkiem opartym na

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 52.

⁵ Por. A. Radzewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 116.

⁶ Zob. A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2002, s. 41 i n.

⁷ M. G. Woźniak, *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji”, część 1, z. 8, Rzeszów 2006, s. 16.

⁸ *Ibidem*, s. 15.

maksymalizowaniu indywidualnej korzyści własnej a sprawiedliwością społeczną, wartością coraz trudniej osiągalną w ramach cywilizacji globalnej współczesnego świata.

Dodatkowo elementem sprzyjającym pojawieniu się mobbingu jako formy wykluczenia społecznego jest dość często istniejąca w instytucjach publicznych pilna konieczność zmiany dotychczasowych metod zarządzania w celu wyzwolenia nowych inicjatyw oraz zdolności innowacyjnych, co w konsekwencji daje niekiedy możliwość przerzucania własnej winy na innych pracowników, a także stawiania nieuzasadnionych zarzutów. Do innych poważnych konsekwencji mających określony wpływ na mobbing należy ideologia apriorycznego przekonania o bezwzględnej wyższości jednych idei i praw nad innymi. Towarzyszą temu zazwyczaj niekompetencja i nietolerancja. Do typowych niekompetencji zaliczyć można brak odpowiedniego wykształcenia i odpowiedniego przygotowania do pełnienia funkcji kierowniczych i często nieuzasadnione merytorycznie wydawanie opinii. Nietolerancja wyraża zazwyczaj niezachwianą pewność własnych racji, przejawianą przez pracodawcę lub innych pracowników i ukryte lub widoczne traktowanie tego, co inne i odmienne z założenia jako gorsze i mniej wartościowe.

Trudno oczywiście zaprzeczyć, że w dobie obecnej wykluczenie na rynku pracy nasila się szczególnie w stosunku do najsłabszych grup społecznych (niewykwalifikowanych i nisko wykwalifikowanych robotników, samotnych matek, niepełnosprawnych, absolwentów szkół, czy aktualnie bezrobotnych), ale nie oznacza to przecież, że jego zasięg nie rozszerza się też na inne kategorie osób. Mechanizmom ekskluzji i mobbingu podlegają również pracownicy naukowci. Sprzyjają temu elementy akademickiego kapitalizmu (zdywersyfikowany system finansowania kierunkowego, relacje w układzie klientko-usługowym, sprzężenie ze sferą biznesu w kontekście rynku pracy i usług)⁹, które zabijają ideę uniwersytetu (etos i kulturę akademicką), ale również przyczyniają się do nasilenia ekskluzji i mobbingu w środowisku pracowników naukowych. Refleksja nad tymi zagadnieniami jest może tym bardziej potrzebna, że nadal istnieje dość silne przeświadczenie, że struktury akademickie podporządkowane wolnorynkowym kryteriom efektywności, skuteczności i elastyczności, gdzie rządzi logika pieniądza, nie mogą zastąpić wartości, takich jak prawda, etyka, przechowywanie wiedzy oraz przekazywanie jej innym. Są to wartości, których nie można kupić, a trzeba samemu stworzyć i umieć przekonać do nich społeczeństwo.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że konsekwencje globalnej gry rynkowej dotyczą także współczesnych uniwersytetów i szkół wyższych, ponieważ zmieniają ich charakter i podstawową misję. Niepokój wzbudza to, że uniwersytety i szkoły wyższe zaprzestały współzawodniczenia w poszukiwaniu prawdy, a zaczęły współzawodniczyć w poszukiwaniu innowacji

⁹ Szerzej: E. Solska, *Kulturowa odpowiedzialność uniwersytetu*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Misja i służebność uniwersytetu w XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2013, s. 33.

podporządkowanych maksymalizacji stopy zysku¹⁰. W istocie uczelnie wyższe zostały wkomponowane w cały system mechanizmów rynkowych, z wszelkimi tego konsekwencjami. Dzisiaj jednych bulwersuje, a niektórych szczególnie niepokoi status akademickich instytucji funkcjonujących do pewnego stopnia na zasadzie przedsiębiorstw i konkurujących o zainteresowanych ich towarami i usługami klientów. Problem dotyczy neoliberalnych interwencji w system uniwersytecki i ich konsekwencji. Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślana funkcja uczelni akademickich z natury rzeczy musi się zderzać z zasadami poszukiwania prawdy i zasadami rynku.

Do innych poważnych konsekwencji mających określony wpływ na jakość i oblicze życia naukowego należy ideologia apriorycznego przekonania o wyższości jednych uczelni nad innymi z racji promowanych przez nie użytecznych dla biznesu technik zarządzania, które pomagają przekonać klientów i w rezultacie sprzedać usługę. Tak więc student-konsument staje się w pewnym sensie autorytetem wyposażonym w możliwość wyboru spośród różnych dóbr i usług dostępnych na rynku¹¹. Z pewnością każdy skrupulatny obserwator, a tym samym uczestnik życia naukowego uczelni wyższej, nie ma większych wątpliwości, iż nauka i sama działalność szkolnictwa wyższego uzależniona jest od reguł rynku, których oznaką obecności jest „akademicki kapitalizm”¹². Model „uczelni przedsiębiorczej” w konsekwencji przyczynia się również do nasilenia ekskluzji i mobbingu w środowisku pracowników naukowych.

Dodajmy, iż trzy uniwersyteckie wartości takie jak: prawda, dobro i piękno były, zdaniem Sokratesa, ściśle ze sobą zespolone, gdyż dopiero poznanie prawdy umożliwiało czynienie dobra („cnota jest wiedzą”)¹³. Co więcej, jak pogodzić wymagania związane z jednej strony z rolą uczonego, badacza, nauczyciela wychowawcy a rolą menedżera, eksperta, konsultanta? To oczywiście niektóre tylko z wielkich pytań, na jakie powinniśmy odpowiedzieć, zanim zechcemy reformować szkolnictwo wyższe. Owa wyraźna „amerykanizacja” uniwersytetów w Polsce oraz w innych krajach Europy, które będą w swej działalności posługiwać się *rationis imperii* zamiast *imperia rationis*, przyczyni się do tego, że nauka (prawda) będzie służyć jedynie biznesmenom i politykom, a nie całej wspólnotie. Dopóki więc nie upowszechni się świadomość istnienia prostej zależności między misją uczelni, jaką jest kształtowanie elit, a wolnością instytucjonalną uniwersytetu, dopóty nie zmienimy rzeczywistości.

¹⁰ F. Piontek, B. Piontek, *Transformacja a koncepcje rozwoju – skutki dla kapitału: ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji”, część 1, z. 8, Rzeszów 2006, s. 31.

¹¹ K. Biały, *Uniwersytet w warunkach rynkowych – z punktu widzenia krytycznej analizy dyskursu*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2007, vol. 10, nr 2.

¹² Zob. M. Wójcicka, *Służebność uniwersytetu – wobec kogo (czego?)*, [w:] J. Woźnicki (red.), *op. cit.*, s. 71.

¹³ Zob. K. Z. Sowa, *Kilka uwag o dziejowym posłannictwie uniwersytetu i jego zadaniach na nowy wiek*, [w:] J. Woźnicki (red.), *op. cit.*, s. 48.

Przypomnijmy w tym miejscu wypowiedź Benedykta XVI do naukowców Hiszpanii w dniu 19 sierpnia 2011 r., „kiedy jako główne kryterium wynosi się jedynie użyteczność i bezpośredni pragmatyzm, może dojść do dramatycznych strat: od nadużywania nauki pozbawionej ograniczeń, poza samą sobą, aż do politycznego totalitaryzmu, który łatwo się ożywia, kiedy usuwa się jakiekolwiek odniesienie wyższe od prostego rachunku siły. Wręcz przeciwnie, prawdziwa idea uniwersytetu to właśnie ta, która chroni nas od takiej redukcjonistycznej wypaczonej wizji człowieka”¹⁴.

Trzeba też zaznaczyć, iż presja rynku, konkurencji i globalnej orientacji skłania uczelnie do masowości kształcenia. Kosztem tego jest „bylejakość”, erozja etycznych podstaw kształcenia i badań oraz wiele innych skutków, w tym gubienie uniwersalnej misji, jaką jest kształtowanie elit¹⁵. Stan ten sprzyja postępującej marketyzacji uczelni, prowadzącej do rywalizacji między pracownikami zamiast dotychczasowej współpracy. Na mobbing uczelniany wpływają między innymi: rozbudowany system kontroli, sprawozdawczości i oceny pracowników naukowych, prowadzący do eliminacji określonych osób ze środowiska akademickiego. Dokonuje się to przede wszystkim poprzez: dyskredytowanie pracownika lub nieuzasadnioną krytykę jego pracy, ignorowanie pracownika przy tworzeniu zespołów badawczych, dydaktycznych czy przy nagradzaniu. Szczególnie niebezpieczne jest publiczne upokarzanie np. wobec studentów i innych pracowników na zebraniach naukowych, a także wyszydzanie pracownika, stosowanie gróźb, np. zastraszanie zwolnieniem z pracy czy też bezpodstawną negatywną oceną. Inna kwestia sprzyjająca zjawiskom wykluczenia i mobbingu w środowisku uczelnianym to ta, że sama rekrutacja na etaty akademickie odbywa się często nie według kryteriów merytorycznych, a według kryteriów genetycznych, nawet jeśli formalnie są to konkursy. Bywa też, że „przygotowywanie” miejsca pracy dla członka własnej rodziny poprzedzone jest mobbingiem „wybranego” pracownika i jego wykluczeniem ze środowiska zawodowego, co umożliwia zatrudnienie kolejnej osoby. Takich przykładów mobbingu uczelnianego może być wiele i można by je dalej przytaczać.

Na obraz ten, nienapawający nadmiernym optymizmem, kładzie się cień coraz wyraźniejszy na pozycję pracownika naukowo-dydaktycznego po habilitacji, a zwłaszcza po profesurze, który przestaje mieć czas na pracę badawczą, bo staje się swego rodzaju instytucją naukową. Przede wszystkim chodzi tu o nieustanne pisanie recenzji prac i dorobku innych pracowników naukowych, udziału w licznych ciałach kolegialnych i komisjach uczelnianych, akademickich oraz pisanie lawinowo narastających sprawozdań

¹⁴ Homilia Ojca Świętego wygłoszona w czasie spotkania modlitewnego z uczestnikami XXVI Światowych Dni Młodzieży na placu Cibeles w Madrycie 18 sierpnia 2011 r., <http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20110820&typ=wi&id=wi09.txt>

¹⁵ Szerzej w tej kwestii: J. Wilkin, *Jaka powinna być misja uniwersytetu w warunkach przełomu cywilizacyjnego*, [w:] J. Woźnicki (red.), *op. cit.*, s. 29.

dla dziekanów, rektorów czy zwyczajnych uniwersyteckich urzędników¹⁶. Często stosowany jest też mobbing jako metoda zarządzania zakładem, dyscyplinowania pracowników. Jednocześnie w polskich uczelniach nie ma instytucji wyspecjalizowanej w sprawach przeciwdziałania mobbingowi na wzór europejskiej instytucji *University Ombudsman*, której zadaniem jest rozwiązywanie konfliktów wśród społeczności akademickiej, prowadzenie mediacji czy zapobieganie mobbingowi.

Dodać też warto upokarzający dla pracowników uczelni wymóg punktowej oceny pracy naukowej czy wymóg dołączania do wykazów dorobku naukowego kserokopii stron tytułowych czasopism i książek zawierających ten dorobek. Na dodatek artykuły, które chcą opublikować uczeni, nierzadko są recenzowane przez ich bezpośrednich rywali! Ponadto, w wielu przypadkach prestiż naukowy mierzy się za pomocą „wskaźników oddziaływania”, czyli statystyk mówiących o tym, ile razy dana praca naukowa została zacytowana przez innych uczonych¹⁷. Trudno wyobrazić sobie, aby kierownik banku, księgowy, prawnik zgodził się na kontrolowanie przez innych ludzi jego publikacji. Można powiedzieć, że brak zaufania do własnej kadry zabija ideę akademickiego etosu.

Zachodzi tu sprzężenie zwrotne: postulat podporządkowania uczelni wolnorynkowym kryteriom efektywności, skuteczności i elastyczności, idzie w parze z ograniczeniami autonomii i wolności jednostki intelektualnej. Mechanizmy „fordyzmu” czy „macdonaldyzmu”, które rutynizują formy nauki i edukacji¹⁸, prowadzą do zaniku wartości takich jak prawda, etyka, autorytet. Nieuniknione jest – jak widać – ciągłe napięcie między tradycyjną rolą wyposażonego w autorytet uniwersytetu i jego studentów a orientacją konsumencką, gdzie wiedza staje się towarem, a pozycja uczzonego przyjmuje postać menedżera „przedsiębiorstwa uczelnianego”. Już teraz należy podkreślić, że uczelnie wyższe, w szczególności uniwersytety, nie mogą być przedsiębiorstwami, lecz jednostkami intelektualnymi otwartymi na gospodarkę. Dopuszczenie sytuacji odwrotnej doprowadzi do ograniczenia autonomii i wolności instytucjonalnej uniwersytetu¹⁹. Jest to zresztą zagadnienie o zasadniczym znaczeniu dla całego systemu szkolnictwa akademickiego, które przez stulecia pełniło niezbywalną misję krzewienia nauki, cywilizacji i kultury.

Nie ulega wątpliwości, że w trybie art. 70 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym²⁰ (u.p.s.w.) fundamentem działania uczelni wyższej jest jej autonomia. W tym kontekście istotny jest także art. 73 Konstytucji, w świetle którego „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych

¹⁶ Szerzej: K. Z. Sowa, *op. cit.*, s. 57.

¹⁷ Por. D. Alexander, R. S. White, *op. cit.*, s. 18.

¹⁸ T. Szulc, *Uniwersytet i edukacja XXI wieku*, [w:] J. Woźnicki (red.), *op. cit.*, s. 16.

¹⁹ Por. *ibidem*.

²⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 i Nr 232, poz. 1378 z późn. zm.).

oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”. Również stosownie do art. 4 ust. 2 u.p.s.w. uczelnie kierują się zasadami wolności nauczania, badań naukowych i twórczości artystycznej. Można powiedzieć, że wartość wolności uczelni wyższej jest kluczem do wyjaśnienia jej autonomii. Trzeba też zaznaczyć, że art. 4 ust. 5 u.p.s.w., zgodnie z którym „Organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach” – stanowi barierę przed nieuzasadnioną ingerencją organów administracji publicznej. W zasadzie wyróżniony przepis można uznać za zbędny wobec istnienia art. 7 Konstytucji RP, w którym czytamy, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jednocześnie w odniesieniu do szeroko rozumianej wolności nauki, o której mowa w art. 73 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdził, że wyróżniony przepis ma chronić „jednostkę i inne podmioty prawa przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony państwa w przedmiot i metody badań naukowych oraz w treść i metody nauczania”²¹.

Odwołując się do wyróżnionych przepisów, a także orzeczenia TK można wskazać niektóre ważne konsekwencje z nich wypływające:

- po pierwsze, uczelnie wyższe, aby sprostać zadaniu zarówno w dziedzinie nauczania, jak i w sferze badawczej muszą mieć zapewnioną prawdziwą autonomię i wolność akademicką;
- po drugie, muszą być niezależne od każdego rodzaju władzy i nacisków spoza społeczności akademickiej;
- po trzecie wreszcie, instytucjonalna autonomia i wolność akademicka są podstawowymi warunkami życia i rozwoju, a nawet przetrwania wszystkich uczelni.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04, pkt III 8.

Kierunki zmian w obszarze dydaktyki nauki o zarządzaniu w Polsce

1. Wstęp

W dziedzinie nauk ekonomicznych można wyróżnić trzy dyscypliny, a mianowicie: ekonomię, nauki o zarządzaniu oraz towaroznawstwo. Nauki o zarządzaniu należą także do nauk humanistycznych, zgodnie z uchwałą Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych¹. Jest to dość młoda dyscyplina naukowa, której ewolucja przebiega przez kilka faz² i której rozwój nadal trwa. Przynależność do dwóch dziedzin naukowych wynika m.in. z interdyscyplinarnego charakteru nauki o zarządzaniu i łączeniu elementów humanistycznych z ekonomicznymi. Dualny charakter tej nauki można również wiązać z aspiracjami formułowania praw ogólnych, wpisanymi w nauki ekonomiczne oraz z dążeniem do szczegółowego poznania, analizy i opisania działań społeczności³.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwych kierunków zmian w obszarze dydaktyki nauk o zarządzaniu w polskich uczelniach publicznych. Koncentracja na uczelniach publicznych wynika z trzech rodzajów przesłanek, a mianowicie: a) afiliacji autora publikacji, b) powszechnej opinii o uniwersytetach jako „konserwatywnych i skostniałych” tworach publicznych⁴ oraz c) konieczności dostosowania procesu nauczania wyższych uczelni do realnych potrzeb rynkowych, a więc nadania im pierwiastka przedsiębiorczości.

Mając na uwadze pragmatyzm i sytuacyjność tej dyscypliny naukowej, uwaga została skupiona na wykorzystaniu sieci relacji między przedsiębiorstwami a wyższymi uczelniami jako istotnym źródle praktycznej wiedzy dla polskich studentów.

¹ Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20030400586>.

² Więcej na ten temat m.in. [w:] S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2012; T. Sobczak, *W kwestii uzupełnienia luki w ewolucji nauk o zarządzaniu w Polsce*, „Przegląd Organizacji” 9/2010, s. 23–26; J. Polowczyk, *Przyczynek do ewolucji nauk ekonomicznych na przykładzie ekonomii i nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2/2009, s. 3–7; B. Koźuch, *Nauka o Organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 15–20; A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *Zarządzanie organizacjami*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 48–73.

³ J. Niemczyk, *Chciałbyś coś odkryć?*, „Przegląd Organizacji” 10/2009, s. 4.

⁴ F. Nowacki, *Aktywność przedsiębiorcza uniwersytetu trzeciej generacji – uniwersytet czy przedsiębiorstwo?*, [w:] D. Burawski (red.), *Uniwersytet trzeciej generacji. Stan i perspektywy rozwoju*, Poznań 2013, s. 35.

Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza z nich akcentuje dydaktyczny charakter nauki, w tym nauki o zarządzaniu. W drugiej uwaga została skupiona na teoretycznych aspektach przedsiębiorczości publicznych szkół wyższych, w optyce kreatywności, innowacyjności i kooperacji. Część trzecia natomiast prezentuje praktyczne rozwiązania problemów komercjalizacji procesu nauczania na kierunkach zarządzania, opierając się na koncepcji uniwersytetu trzeciej generacji.

Zastosowana procedura badawcza obejmuje analizę pojęć oraz syntezę programu nauczania z zakresu nauk o zarządzaniu w polskich i amerykańskich uczelniach wyższych.

2. Nauki o zarządzaniu w świetle procesu dydaktycznego

Kategoria „nauka” jest pojęciem wieloaspektowym i niepoddającym się łatwo kategoryzacji. Niemniej jednak, uwzględniając prakseologiczny punkt widzenia, naukę w ujęciu czynnościowym można określić jako zbiór działań, których bezpośrednim celem jest generowanie społecznie doniosłej wiedzy własnej lub cudzej, przy założeniu poprawności metodologicznej w danej dziedzinie działalności naukowej⁵. Ten aspekt nauki podkreśla jej główny cel, jakim jest poznanie naukowe, czyli przedstawianie twierdzeń i praw naukowych za pomocą metod badawczych zapewniających dogłębne poznanie określonego obszaru badań⁶. Dotyczy on jednak działalności naukowej pracowników, a nie klientów – czyli studentów wyższych uczelni. Według Kazimierza Ajdukiewicza „nauka to tyle, co rzemiosło uczonych, czyli ogół czynności wykonywanych przez uczonych jako takich”⁷. Jednakże rola naukowca to nie tylko „uczenie się”, ale także „uczenie innych”, szczególnie w świetle nauki o zarządzaniu, które jest dyscypliną naukową o charakterze praktycznym.

Aspekty rezultatywne natomiast akcentują systematycznie uporządkowany zbiór zdań naukowych, czyli tych, które uważane są za prawdziwe, stanowiące fundament działalności naukowej. Częścią nauki jest dyscyplina naukowa, czyli ten fragment nauki, który może być skutecznie opanowany przez pracownika naukowego w zakresie badań i dydaktyki⁸. Dydaktyka jest nieodłącznym elementem poznania naukowego, a nauczanie o wynikach uzyskanych w trakcie tego procesu stanowi istotę i pojęcie nauki⁹. Według Barbary Kozuch: „nauka w znaczeniu wynikowym w szerokim ujęciu to rodzaj wiedzy, nazywanej wiedzą naukową, uzyskiwaną dzięki badaniom organizowanym racjonalnie,

⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja i Zarządzanie*, PWN, Warszawa 1981, s. 48.

⁶ A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *op. cit.*, s. 20–21.

⁷ K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, PWN, Warszawa 1975 [za:] A. Czermiński, M. Czerska i in., *op. cit.*, s. 21.

⁸ J. Zieleniewski, *op. cit.*, s. 48.

⁹ A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *op. cit.*, s. 19.

a w węższym znaczeniu to dyscyplina naukowa, czyli system wiedzy uzyskany przez racjonalne zbadanie rzeczywistości”¹⁰.

Aspekt instytucjonalny nauki należy postrzegać jako zespół instytucji naukowych, których celem jest prowadzenie działalności naukowej i wdrożeniowej, a także kształcenie specjalistów i kadr naukowych oraz popularyzacja wiedzy naukowej. W tym ujęciu nauka to instytucje naukowe, a jej tożsamość przejawia się w ich strukturze, jednostkach naukowych kształcących specjalistów w dziedzinie zarządzania oraz organizacjach naukowych o charakterze społecznym¹¹.

Nauki o zarządzaniu mają charakter praktyczny, co oznacza, że istotnym kryterium wartości naukowej tej dyscypliny jest jej przydatność¹². Rolą nauki jest poszukiwanie prawdy i poznawanie rzeczywistości w sposób empiryczny. Jak jednak poznawać zarządzanie z sal wykładowych? Można oczywiście wykorzystywać powszechnie stosowane studia przypadków, uczyć na przykładach sukcesów biznesowych światowych korporacji, ale należy pamiętać, że nie każde z tych rozwiązań jest możliwe do powtórnej aplikacji oraz że nie jesteśmy w stanie przekazać wszystkich szczegółów sytuacyjnych. A te mogą zaważyć na powodzeniu danego przedsięwzięcia.

3. Przedsiębiorczość polskich publicznych szkół wyższych – ujęcie teoretyczne

Według Petera Ferdinanda Druckera poziom innowacyjności i przedsiębiorczości wyższych uczelni może wzrosnąć jedynie poprzez zewnętrzną ingerencję lub katastrofę¹³. Wydaje się, że kategoria przedsiębiorczości jest zarezerwowana dla organizacji generujących zysk, powstało jednak wiele prac dotyczących przedsiębiorczości w sektorze publicznym¹⁴, w tym także przedsiębiorczości publicznych szkół wyższych¹⁵, które podważają tę tezę. W świetle organizacji publicznych kategoria ta koncentruje się na dostarczaniu korzyści lokalnym społecznościom dzięki poszukiwaniu,

¹⁰ B. Kożuch, *op. cit.*, s. 13.

¹¹ M. Trocki, *Tożsamość nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 1/2005, s. 7–8.

¹² Ł. Sułkowski, *Natura poznania w naukach o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 10/2011, s. 6.

¹³ M. Markowski, W. Popławski, *O konieczności tworzenia strategii szkół wyższych w Polsce*, „Przegląd Organizacji” 2009, s. 25 [za:] P. Drucker, *Natchnienie i fart, czyli innowacja i przedsiębiorczość*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2004, s. 204.

¹⁴ Temat szerzej opisany [w:] D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przeniaka i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994; S. Zerbinati, V. Souitaris, *Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments*, „Entrepreneurship & Regional Development” 17/2005; T. Kraśnicka, *Przedsiębiorczość sektora publicznego i jego uwarunkowania*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2009; J. Rutkowski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

¹⁵ Temat szerzej opisuje B. Clark, *Creating Entrepreneurial University: Organizational pathways of transition*, International Association of Universities, Paris 1998; A. S. López, *Towards a model of entrepre-*

łączeniu i rekombinowaniu zasobów. Korzyści te mogą przyjąć formę przychodów, poprawy jakości procesów wewnętrznych, a także kreowaniu nowych rozwiązań. Marian Huczek podkreśla, że ten rodzaj przedsiębiorczości wymaga kooperacji z organizacjami z sektorów prywatnego i społecznego oraz wdrożenia innowacji¹⁶. Słowa klucze przedsiębiorczości uczelni publicznych to: kreatywność, innowacyjność i kooperacja, wpisujące się w ten sposób w wyróżniki funkcjonowania uniwersytetu trzeciej generacji.

Kreatywność dydaktyki w naukach o zarządzaniu może przyjąć różne formy. Przykładowo, pod dyskusję można poddać fakt przeprowadzania 30 godzin wykładów i 30 godzin ćwiczeń do zajęć z „podstaw zarządzania” prowadzonych na pierwszym roku studiów stacjonarnych, pierwszego stopnia, kierunku zarządzanie. Jest to przedmiot stanowiący wprowadzenie do nauki o zarządzaniu, prezentujący fundamenty tej dyscypliny, ale realizowany w tradycyjny sposób od wielu lat. Należy sobie zadać pytanie, czy studenci mający po 19–20 lat, nieznający języka specyficznego dla zarządzania, wyniosą korzyści z 60. godzin tego przedmiotu, realizowanego w podziale 1:1? Czy nie byłaby bardziej korzystna rezygnacja z wykładów na rzecz 30 godzin ćwiczeń i 30 godzin warsztatów? Połączonych z pracą własną studenta? Ćwiczenia realizowałyby treści wykładowe w minimalnym zakresie, wyrywkowo, korzystając z rezultatów pracy własnej studentów (polegającej na studiowaniu treści zagadnień teoretycznych), a warsztaty odbywałyby się w konkretnych przedsiębiorstwach, gdzie studenci na „żywym organizmie” rozwiązywaliby sytuacyjne problemy. Taki układ nie mógłby mieć charakteru symultanicznego, szeroki zakres organizacyjnych problemów bowiem uniemożliwiałby równoległe prowadzenie procesu dydaktycznego. Rozwiązaniem jest podzielenie tego przedmiotu na dwa semestry i realizowanie treści użytkowych w drugiej części roku akademickiego.

Takich przykładów przedmiotów, których sposób realizowania na kierunkach zarządzania zdezaktualizował się, można podać o wiele więcej (przede wszystkim tych unarzędziowanych: współczesne koncepcje zarządzania, metody organizacji i zarządzania czy zarządzanie strategiczne). W rzeczywistości, z uwagi na pragmatyczny charakter tej dyscypliny naukowej wszystkie z nich mogą być nauczane w formie elastycznej i dynamicznej, co jednocześnie rozwiązywałoby problemy studentów z praktykami. Wskazywałyby także kierunki specjalizacji dalszego kształcenia z obszaru zarządzania oraz kształtowałyby już od pierwszego roku studiów wizję pracy licencjackiej. Jednocześnie prawdopodobnym rezultatem byłby wybór przez studenta drugiego stopnia studiów w macierzystej uczelni – o co tak uczelnie zabiegają w sytuacji krytycznego dla nich niżu demograficznego.

neurial universities: significance, theory and research implications, “Review of Management Innovation & Creativity” 6/2013.

¹⁶ M. Huczek, *Przedsiębiorczość sektora publicznego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Zarządzanie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2008, z. 1/2008, s. 22–25.

Wizja uniwersytetu humboldtowskiego przedstawia działalność dydaktyczną jako naturalną konsekwencję aktywności naukowej, przy jednoczesnym kształtowaniu w studentach postaw, które determinują ich zachowanie zawodowe i pozazawodowe. Wszechobecna mcdonaldyzacja, którą można opisać przez pryzmat uproszczenia, unifikacji i standaryzacji, i sprowadzenie nauczycieli akademickich do roli taśmowych robotników nauki, a nie mistrzów kształtujących swoich uczniów¹⁷, nie są wyznacznikami innowacyjności, stanowiącej jeden z wymiarów przedsiębiorczości¹⁸. Ewolucję nauczania w obszarze nauk o zarządzaniu wymusza także rynek, który eliminuje najsłabsze jednostki. Naturalną konsekwencją powinno być zatem tworzenie sieci i układów kooperacji: uczelnia – biznes, stanowiących gwarancję elastycznego dopasowania do zmiennych warunków otoczenia, w tym wymogów stawianych adeptom wyższych uczelni.

Dodatkowym argumentem, który przemawia za praktycznym procesem dydaktyki nauk o zarządzaniu jest ich aplikacyjny charakter i aspiracje w kierunku formułowania praktycznych dyrektyw. Fakt ten wcale nie umniejsza ich rangi – co podkreśla Stanisław Sudoł¹⁹. Jeśli współcześnie podstawowym czynnikiem rozwoju stają się zasoby niematerialne, takie jak wiedza, wizerunek czy reputacja, to nauki o zarządzaniu są bliżej praktyki gospodarczej niż kiedykolwiek wcześniej²⁰.

4. Przedsiębiorczość polskich publicznych szkół wyższych – ujęcie praktyczne

Każda zmiana rodzi opór i stawia przed innowatorami bariery (*idea killers*), jest to zupełnie naturalne. Praktyczne zastosowanie proponowanych rozwiązań również generuje wątpliwości: po pierwsze, jak zmienić anachroniczny układ wykłady *versus* ćwiczenia? Po drugie, skąd wziąć środki finansowe na dodatkowe nadgodziny, które byłyby efektem takiego rozwiązania? I po trzecie, jak stworzyć sieci relacji pomiędzy przedsiębiorstwami a uczelniami wyższymi – kierunkami zarządzania?

Pierwszy problem można rozwiązać, opierając się na danych liczbowych – w marcu 2014 roku poziom bezrobocia w Polsce wynosił 13,5%, czyli ponad dwa miliony osób, z czego 28,1% wynosi stopa bezrobocia wśród młodych ludzi²¹. Etyka dydaktyczna

¹⁷ M. Ratajczak, *Państwo jako podmiot polityki rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Przegląd Organizacji” 7–8/2010, s. 5.

¹⁸ S. Pierzchawka, A. Sus-Januchowska, *Organizacja przyszłości – próba konceptualizacji podstawowych kategorii epistemologicznych*, [w:] A. Stabryła (red.), *Innowacyjność we współczesnych organizacjach*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005, s. 237–246.

¹⁹ S. Sudoł, *op. cit.*, s. 40.

²⁰ A. K. Koźmiński, *Tradycyjna antynomia nauki i zarządzania*, „Nauka” 1/2000, s. 63–65, [za:] S. Sudoł, *op. cit.*, s. 101.

²¹ *Sytuacja na rynku pracy w Polsce wśród osób młodych*, Nestle, Warszawa, <http://www.nestle.pl/> (dostęp: 15.11.2013).

wręcz nakazuje świadczenie usług przez nauczycieli akademickich na najwyższym poziomie, co można zmierzyć także stopniem przygotowania studentów do przyszłej pracy, w tym poziomem ich satysfakcji po ukończeniu studiów i znalezieniem godnej pracy, adekwatnej do ich specjalizacji. Takie działania prewencyjne nie tylko będą skutkować nabyciem praktycznego doświadczenia, ale także nawiązaniem relacji między przyszłymi pracodawcami a klientami wyższych uczelni, w tym także publicznych. Ponadto, w warunkach niekorzystnego trendu demograficznego i ostrej walki konkurencyjnej między uczelniami, realizowanej głównie na podstawie strategii cenowej (prowadzącej w konsekwencji do spadku przychodów uczelni), takie rozwiązanie byłoby unikatowym w skali całej Polski.

System motywowania polskich nauczycieli akademickich pozwala jedynie na zaspokojenie potrzeb fizjologicznych²². Osoby, które pozostały na uczelniach, zrobiły to z różnych powodów: a) z uwagi na pełnioną misję społeczną i status społeczny, b) satysfakcję z pracy naukowej i kariery z nią związanej, c) innych możliwości zewnętrznych i wewnętrznych, które zaspokajają pozostałe potrzeby w piramidzie Abrahama Masłowa, d) braku innych możliwości zewnętrznych i wewnętrznych, skutkującym frustracją i niezadowoleniem ze stanu obecnego (jest to najgorsze z możliwych rozwiązań). A przecież praca wykonywana przez pracowników wyższych uczelni, polegająca na przekazywaniu wiedzy młodym ludziom, nie należy do zadań trywialnych (sic!). Rzeczywistość uczelniana przynosi coraz większe rozczarowania. Nacisk na realizację projektów badawczych, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki, obarczonych niemożliwymi do zrealizowania kryteriami oceny, skutkuje zwiększeniem nakładów na pracę naukową, jeszcze większą liczbą publikacji, wydłużeniem dnia pracy do 16 godzin i kresem kreatywnej dydaktyki. Ostatkiem sił wdramy nowe rozwiązania w formie konkursów, dyskusji, *case studies*, wykorzystując do tego celu nieformalne relacje z praktykami i zapraszając ich na zajęcia. Jak długo to potrwa? Jak długo praktycy będą chcieli uczestniczyć w czymś, z czego nie czerpią żadnych korzyści? Jak długo my, nauczyciele akademicy, będziemy trwać w tym systemie, który nas nie docenia ani finansowo, ani pozafinansowo?

Ostatni problem dotyczy stworzenia sieci relacji między praktyką a nauką. Modelowe rozwiązania w tym zakresie opisuje m.in. Tomasz Malczyk²³:

²² K. Oblój podkreśla, że: „kadra naukowa w Polsce się starzeje, systemy płacowe są absurdalnie splaszczane, płace niskie, a możliwości dorabiania w naukach społecznych – praktycznie nieskończone”. Stwierdza również, że „wachlarz potencjalnych miejsc pracy dla profesjonalistów z różnych dyscyplin nauk o zarządzaniu jest olbrzymim zagrożeniem dla uczelni publicznych. Są to nie tylko uczelnie prywatne, ale także firmy doradcze, szkoleniowe, czy projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej”, [w:] K. Oblój, *Kierunki reformy nauki polskiej*, „Przegląd Organizacji” 5/2008, s. 4.

²³ F. Nowacki, *op. cit.*, s. 33–34 [za:] T. Malczyk, *Festiwal nauki jako międzynarodowy instrument dyfuzji wiedzy*, „Przegląd Organizacji” 2/2012, s. 6–9.

- 1) upowszechnienie wiedzy w wyniku otwartych konferencji oraz seminariów, a także festiwali nauki z udziałem pracowników uczelni, studentów i praktyków – rozwiązanie wiąże się z dość dużym ryzykiem w postaci braku zainteresowania i realnych korzyści dla uczestników spotkań;
- 2) przygotowanie programów nauczania we współpracy z wiodącymi podmiotami na rynku, jako rozwiązanie ich problemów kadrowych, zarówno obecnych, jak i potencjalnych – co w wielu uczelniach wyższych, w tym Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu, ma już miejsce;
- 3) praktyki i staże studenckie mają miejsce w przedsiębiorstwach partnerskich – rozwiązanie nasuwa pytanie o sposób doboru studentów do takich praktyk, bez wcześniejszej znajomości ich zainteresowań i posiadanych kompetencji;
- 4) współfinansowanie studiów dla najwybitniejszych studentów – pytanie, co z osobami, które nie wykazują wybitnych zdolności – przynajmniej na początku drogi uczelnianej?
- 5) powstające przy wyższych uczelniach inkubatory przedsiębiorczości – jednak ich zadaniem jest raczej wspomaganie nowych przedsiębiorstw niż generowanie rozwiązań w obszarze kooperacji firma–uczelnia.

Ostatnim rozwiązaniem modelowym sugerowanym przez autora są prace zlecone przez organizacje angażujące studentów przy rozwiązywaniu najprostszych problemów i identyfikacji trendów rynkowych, o czym również traktuje niniejsze opracowanie, jednak w bardziej wyrafinowanej i długookresowej formie.

Przykładem dobrych praktyk w omawianym obszarze jest funkcjonowanie Forum Edukacji Biznesowej przy Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Jest to organizacja, której misja koncentruje się na kształceniu kompetencji biznesowych studentów oraz łączeniu doświadczeń praktyków biznesu z wiedzą akademicką²⁴. Aktywnie działając od 2008 roku pod kierownictwem prof. Jerzego Niemczyka, Forum stanowi jeden z najbardziej efektywnych podmiotów wprowadzających studentów w tajniki praktyki, organizując spotkania w formie wykładów i dyskusji z menedżerami polskich organizacji. Rozszerzenie skali działania tej organizacji na przedmioty realizowane na kierunkach zarządzania i aktywne włączenie studentów w rozwiązywanie realnych problemów współczesnych przedsiębiorstw byłoby rozwiązaniem, które z dużym prawdopodobieństwem zmieniłoby krajobraz polskiej gospodarki.

Szansą na rozwiązanie problemów dydaktyki nauki o zarządzaniu jest nawiązywanie aktywnej współpracy między praktyką i nauką. W pierwszej kolejności uwaga powinna zostać skupiona na małych i średnich organizacjach, będących w fazie rozwoju, zarządzanych w sposób intuicyjny, bez wparcia ze strony teorii i przy braku doświadczeń menedżerskich zatrudnionej kadry. Większość przedsiębiorstw funkcjonujących

²⁴ Forum Edukacji Biznesowej, http://www.feb.ue.wroc.pl/3,misja_i_cel.html. (dostęp: 15.11.2013)

w formie indywidualnej działalności gospodarczej (osoba fizyczna) czy spółek potrzebuje wsparcia naukowego, w różnych obszarach związanych z zarządzaniem. Takie działania mogą dotyczyć wdrożenia współczesnych koncepcji i metod zarządzania (TQM, Lean Management, *benchmarking*, *outsourcing*, *insourcing*) czy zagadnień realizowanych na podstawach zarządzania, m.in. w obszarze funkcji zarządzania, jaką jest planowanie: ustalenie systemu celów w organizacji, organizowanie: wykonanie opisów stanowisk pracy (co często przedsiębiorstwa zlecają na zewnątrz i płacą za to wysokie stawki), motywowanie: wdrożenie bardziej efektywnych i mniej kosztujących firmę rozwiązań, lub w obszarze kontroli, polegających nawet na identyfikacji patologii kontroli. Wydaje się, iż w obliczu wyników badań dotyczących stanu wdrożenia narzędzi planistycznych w polskich organizacjach²⁵, aplikacja rozwiązań z tego obszaru, w formie współpracy studenci – firmy, pod kontrolą pracowników dydaktycznych, byłoby rozwiązaniem większości analizowanych problemów. W wyniku komercjalizacji dydaktyki na kierunkach zarządzania można osiągnąć wiele niesprzecznych celów, w tym sfinansować dodatkowe nadgodziny dla pracowników naukowych i przede wszystkim realizować tę dyscyplinę zgodnie z realnymi rynkowymi potrzebami.

Takie rozwiązania są szeroko stosowane w uczelniach wyższych Stanów Zjednoczonych. Realizując cel niniejszego opracowania, szczegółowo przeanalizowano treści i metody dydaktyczne trzech uczelni, a mianowicie Uniwersytetu w Oregonie oraz w Kalifornii: Szkoły Biznesu w Berkley i Uniwersytetu Stanforda. Nagminnie wykorzystywane na tych uczelniach są rozwiązania projektowe, ustne prezentacje, dyskusje i analizy studiów przypadków, co także występuje w polskich uniwersytetach. Jednakże współpraca z lokalnymi przedsiębiorstwami jest wskazywana jako podstawowa metoda dydaktyczna dopiero na poziomie magisterskim. Stąd propozycja przeprowadzenia w pierwszej kolejności ciągów ćwiczeniowych, być może nawet wydłużonych do 45 godzin podczas pierwszego semestru zajęć, skupiająca się na zaznajomieniu studentów z językiem zarządzania, wskazaniem dróg poszukiwania wiedzy w pozycjach bibliograficznych, polskich i zagranicznych, a dopiero na drugim semestrze (bądź jak w SUA – drugim stopniu) zajęć o charakterze warsztatowym.

Jedno jest pewne. Na zachodnich wyższych uczelniach nie ma przedmiotu „nauki o organizacji”, który Jan Lichtarski wprost nazywa „patologią” na kierunkach zarządzanie. Jest to przedmiot, który w rzeczywistości prezentuje zmodyfikowane treści zajęć „nauka o przedsiębiorstwie”, a przecież nie każda organizacja jest przedsiębiorstwem²⁶.

²⁵ R. Krupski, *Elementy koncepcji zarządzania okazją w organizacji*, [w:] *Dynamika zarządzania organizacjami, Paradygmaty – metody – zastosowania*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice 2007, s. 95–106; A. Sus, *The Real Options Approach – As the Modern Philosophy of Strategic Planning – the Results of Empirical Research*, *Management Trends in Theory and Practice*, S. Hittmar (ed.), Scientific Papers, EDIS, University Publishing House, University of Zilina, Žylina 2013, p. 50–53.

²⁶ J. Lichtarski, *Naprawmy proces kształcenia na kierunku „zarządzanie”*, „Przegląd Organizacji” 1/2009, s. 3–4.

Próby łączenia treści teorii o organizacji, które stanowią fundament przedmiotu „podstawy zarządzania”, oraz „nauki o przedsiębiorstwie”, prowadzą do frustracji nauczycieli akademickich, którzy starają się dopasować do standardów ministerialnych. Nie ma usprawiedliwienia dla tak sformułowanych ram nauczania tego przedmiotu i nawet interdyscyplinarność nauk o zarządzaniu nie jest w stanie wpłynąć na eliminację konfliktów między tymi przedmiotami.

Interesujący kierunek zmian w obszarze dydaktyki podstaw nauk o zarządzaniu podniosła także Agnieszka Leszczyńska, która wskazała potrzebę nauczania tego przedmiotu na wszystkich uczelniach, nie tylko ekonomicznych, ale również medycznych, technicznych, rolniczych czy pedagogicznych. Być może byłaby to, według autorki, jedna z możliwych dróg do zmniejszenia luki zarządzania „ku pożytkowi ogółu”²⁷.

5. Zakończenie

Zadaniem wyższych uczelni jest przygotowanie młodzieży do kolejnej roli społecznej – zajęcia odpowiedniego miejsca na rynku pracy. Uzyskane kwalifikacje powinny gwarantować młodym ludziom odpowiednią, godną pracę. Według Janusza T. Hryniewicza to właśnie państwo jest odpowiedzialne wobec społeczeństwa za „dostarczenie wykonawców usług” potrafiących je świadczyć na co najmniej zadowalającym poziomie²⁸. Zaprezentowane przykłady wdrożenia innowacyjnych metod dydaktycznych na kierunkach zarządzania nie wymagają dużych nakładów finansowych. W rzeczywistości będą generować większą liczbę klientów kierunków ekonomicznych, a dzięki sieci relacji student–przedsiębiorstwa prowadzić do utrzymania trwałej przewagi konkurencyjnej uczelni. Wymagają jednak zaangażowania ze strony pracowników uczelni, którzy obciążeni zarówno pracą dydaktyczną, jak i naukową²⁹ oraz realizowanymi pozostałymi aktywnościami nie są w stanie uczestniczyć w tym procesie. Być może jest to rola dla centrów naukowych, które zaczynają powstawać przy wyższych uczelniach? Przynajmniej w obszarze generowania sieci kooperacji na linii: uczelnia–biznes. Niemniej jednak zmiany w obszarze dydaktyki nauk o zarządzaniu są konieczne, a zaprezentowana w niniejszym artykule utylitarna droga jest jedną z możliwych.

²⁷ A. Leszczyńska, *Ponownie kilka słów o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 7–8/2006, s. 20–22.

²⁸ J. T. Hryniewicz, *Państwo a reformowanie polskiej nauki*, „Przegląd Organizacji” 9/2010, s. 32.

²⁹ Zbyt duże zaangażowanie dydaktyczne pracowników naukowych podkreślił K. Obłój, akcentując, że „obciążenia dydaktyczne pozostały jak w komunizmie – na Uniwersytecie Warszawskim jest to 210 godzin. Jeśli traktuje się poważnie swoje obowiązki i systematycznie unowocześnia wykłady i zajęcia (wielu pracowników naukowych naprawdę to robi, a młodzi robią to wspaniale), to oznacza *de facto* około 1000 godzin rocznie poświęconych na dydaktykę. I wtedy na naukę miejsca pozostaje bardzo mało”, [w:] *Kierunki reformy nauki polskiej*, „Przegląd Organizacji” 5/2008, s. 3.

Ewolucja uniwersytetu: od fordyzmu do postfordyzmu

1. Uniwersytet fordowski

Termin „fordyzm” wprowadzony został do obiegu naukowego przez Antonio Gramsciego. Fordyzm to określenie formy organizacji produkcji. Jego wyznacznikiem był stosowany w fabrykach Henry’ego Forda system masowej produkcji samochodów. Fordyzm łączył w sobie zasady naukowego zarządzania (*scientific management*) wypracowane przez Fredericka Winslawa Taylora z organizacją produkcji, na którą składały się: wprowadzenie taśmy montażowej, standaryzacja produktu, strategia kreowania masowego popytu przez powiązanie niskich cen, relatywnie wysokiej płacy i uruchomienie kredytu konsumenckiego¹. Fordyzm stał się symbolem epoki industrialnej, pojęcie to było używane w badaniach ładu przemysłowego i społecznego, w tym w analizie funkcjonowania uniwersytetów².

Uniwersytet fordowski stanowi synonim powszechnej edukacji – wiedzę zaczęto traktować jako dobro powszechnego użytku – stopniowo dostępną dla kobiet i młodych zdolnych ludzi nie pochodzących z bogatych rodzin³. To procesy urbanizacji i industrializacji będące „produktem” fordyzmu spowodowały, że od 1914 r. obserwuje się skokowy wzrost kształcenia⁴. Fordowski model masowej edukacji po drugiej wojnie światowej oznaczał kształcenie na wysokim poziomie o charakterze egalitarnym⁵. Otrzymanie

¹ Na początku XX wieku F. W. Taylor zmierzył obciążenia, jakie ludzie są w stanie wytrzymać w pracy, a potem na nowo ją zorganizował. W nowym systemie te obciążenia były znacznie większe, bo złożone czynności Taylor podzielił na czynności proste. Na takiej teoretycznej podstawie powstała taśma Forda.

² Zob. R. Burrows, B. Loader, *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, Routledge 1994, s. 177 i n.

³ Uniezależnienie możliwości studiowania od zamożności studenta najsilniej realizowane było po drugiej wojnie światowej w Europie, w ramach idei państwa opiekuńczego; zob. H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press 1975, *passim*; N. Willemse, *Three Worlds of Educational Welfare States? A Comparative Study of Higher Education Systems Across Welfare States*, „Journal of European Social Policy” 2012, nr 2, s. 105–117.

⁴ W. Rudy, *The University of Europe, 1100–1914*, Cranbury, NJ: Associated University Presses 1984, s. 177.

⁵ Fordowską egalitarność systemu kształcenia zestawia się z produkcją pierwszego samochodu dla mas – fordą T. Zastosowanie taśmy produkcyjnej, wprowadzenie zasad naukowego zarządzania – przede wszystkim zasady *one best way* – doprowadziło do olbrzymiego skoku wydajności produkcji, która pozwoliła zredukować cenę fordą T z 850 dolarów do 290 dolarów. Na kupno tego modelu mógł pozwolić sobie każdy, kto miał stałą pracę. Oczywiście, rozpoczęcie kształcenia na studiach wyższych na początku XX wieku uzależnione było nie tylko od możliwości finansowych potencjalnego kandydata, ale także od uprzedzeń, dyskryminacji rasowej itp. Zob. E. Schofer, J. W. Meyer, *The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*, „American Sociological Review” 2005, nr 6, s. 898–920.

dypłomu wyższej uczelni było nie tylko przepustką do społecznej elity, ale także zwiększało prawdopodobieństwo znalezienia pracy.

Egalitaryzm kształcenia doprowadził do rozrostu struktury funkcjonalnej ówczesnych uczelni, która to struktura stanowiła w pewnej mierze odzwierciedlenie funkcjonalnego systemu kierowania stworzonego przez Taylora. W tym okresie na uczelniach wyższych zaczęła intensywnie rozwijać się administracja pełniąca funkcje wspomagające wobec kadry naukowej i studentów. Uniwersytet fordowski to struktura technokratyczna, w której przewagę zdobyły biurokratyczne wzorce organizacji i zarządzania sformułowane przez Maxa Webera, który w 1917 r. zauważył, że europejskie uczelnie podlegają amerykanizacji, czyli upowszechnianiu się kapitalistycznych i biurokratycznych wzorców działania⁶. Lata 20. XX wieku to okres krystalizowania się nowożytnych koncepcji zarządzania, które stosunkowo szybko zaczęto wdrażać na uniwersytecie fordowskim⁷. Niewątpliwy wpływ na rozwój nowożytnego zarządzania miała optyka badawcza Henriego Fayola, który patrzył na organizację „z góry w dół” i z tej perspektywy postrzegał ją jako całość, objaśniając po raz pierwszy proces kształtowania się struktur organizacyjnych i proces organizacji pracy kierowniczej. Fayol sklasyfikował i opisał funkcje zarządzania rozumiane szeroko i wąsko. Funkcje zarządzania w wąskim znaczeniu to według Fayola: przewidywanie, organizowanie, rozkazodawstwo i kontrolowanie⁸. Plan, organizacja, koordynacja, hierarchia, kontrola to zasady, a zarazem grupy czynności, które zdominowały amerykańskie i europejskie uniwersytety na początku XX wieku.

Uniwersytet fordowski inkorporował humboldtowski wzorec edukacji, którego egzemplifikacją był założony w 1810 r. Uniwersytet w Berlinie. W świat nauki wkroczyło państwo, przekształcając dotychczasową działalność ludzi oświeconych (łac. *litterati*) w jedną ze swoich funkcji⁹. Ten nowożytny wzorec kształcenia zdominował nie tylko uczelnie europejskie, ale także obecny był w Stanach Zjednoczonych i Japonii¹⁰. Wilhelm von Humboldt postrzegał uniwersytet nie jako miejsce, ale jako przestrzeń poszukiwania prawdy. Rolą uniwersytetu nie jest przekazywanie aksjomatów ani wiedzy praktycznie użytecznej. Prowadzenie badań, uczenie prowadzenia badań, które nie muszą być pragmatyczne, tworzenie sprzyjającego klimatu dla tego rodzaju aktywności, należało do rudymentów humboldtowskiego wzorca kształcenia. Uniwersytet nowego typu stał się instytucją zbiurokratyzowaną. Został włączony w cały potężny program

⁶ Z. Drozdowicz, *Uczony – zawód czy powołanie?*, „Nauka” 2009, nr 4, s. 73.

⁷ Zob. D. A. Wren, *The Influence of Henri Fayol of Management Theory and Education in North America*, „Entreprises Et Histoire” 2003, nr 34, s. 98–107; idem, *Henri Fayol as a Strategist: A Nineteenth Century Turnaround*, „Management Decision” 2001, nr 5, s. 475–485; J. C. Wood, M. C. Wood (red.), *Henri Fayol: Critical Evaluations in Business and Management*, Volume 2, Routledge, London 2002, s. 165 i n.

⁸ Por. Z. Martyniak, *Organizacja i zarządzanie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1986, s. 28.

⁹ D. Jemielniak, A. K. Koźmiński (red.), *Zarządzanie wiedzą*, WoltersKluwer, Warszawa 2012, wyd. II, s. 46.

¹⁰ Zob. W. Rudy, *op. cit.*, s. 135.

reform edukacji, dzięki czemu stał się najwyższym szczeblem kształcenia. W wyniku tych reform nauka pozyskała stały dopływ ludzi i pieniędzy na prowadzenie swojej działalności – stała się nauką instytucjonalną¹¹. Tym samym na uniwersytecie fordowskim powszechnie zaakceptowano zasadę, że edukacja powinna łączyć się z badaniami, czego konsekwencją była profesjonalizacja badań i nauczania, a także zanik elementu religijnego w funkcjonowaniu uczelni.

2. Klient

Koncepcja klienta jako odbiorcy usług świadczonych przez organizacje publiczne dotarła do Polski z krajów anglojęzycznych i związana jest z ich kulturą polityczną. W obszarze zarządzania publicznego odbiorcy usług publicznych opisywani są za pomocą różnych terminów: *client*, *customer*, *consumer*, których odpowiednikiem w języku polskim są terminy – „klient/ konsument”¹². W krajach anglojęzycznych posługiwanie się powyższymi wyrażeniami odzwierciedla, jak postrzegany jest odbiorca usług publicznych, oraz pozwala zidentyfikować charakter relacji, jaki łączy dostarczyciela i odbiorcę usług¹³. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że *client* stanowi odbiorcę usług publicznych w państwie opiekuńczym określanym także mianem państwa dobrobytu (*welfarestate*). Poszerzenie zakresu działalności państwa w okresie powojennym spowodowało, że pod egidą świadczeń zbiorowych rosła liczba pracowników sektora publicznego (pracowników opieki społecznej, nauczycieli, urzędników, lekarzy, wykładowców akademickich), którzy realizowali strategię „profesjonalizmu”, kształtującą ich autonomię zawodową na wzór grup zawodowych o ustalonej już pozycji¹⁴. Dostarczyciele usług publicznych stają się profesjonalistami, a władza ekspercka jest podstawą podejmowanych przez nich decyzji. Odbiorca usług publicznych to *client* – pasywny podmiot, który potrzebuje pomocy ze strony państwa, ponieważ sam nie dysponuje dostateczną wiedzą, zdolnościami i umiejętnościami, aby rozwiązać swoje problemy, zaspokoić potrzeby. Dostarczyciele usług publicznych to aktywni profesjonalści zamknięci w hierarchicznych strukturach, którzy identyfikują problemy klienta i właściwe sposoby ich rozwiązania. „Dobry klient” to taki, który akceptuje profesjonalizm dostarczyciela i aprobuje jego

¹¹ D. Jemielniak, A. K. Koźmiński, *op. cit.*, s. 46.

¹² W kulturze anglojęzycznej odbiorca dóbr/usług publicznych (*public service user*) jest także określany jako *stakeholder*, *taxpayer*, *the public*, *expert by experience*. Zob. J. Alford, *Defining the Client in the Public Sector: A Social – Exchange Perspective*, „Public Administration Review” 2002, nr 3, s. 337.

¹³ C. McDonald, *Challenging Social Work: The Context of Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006, s. 115.

¹⁴ J. Scott, *Władza*, Sic, Warszawa 2006, s. 136.

zalecenia¹⁵. W relacji usługodawca – *client* ten pierwszy jest podmiotem aktywnym – identyfikuje potrzeby odbiorcy oraz definiuje komponent merytoryczny konkretnej usługi publicznej. Edukacja traktowana była jako dobro publiczne, którego głównym dostarczycielem jest państwo. Pracownicy uniwersytetu postrzegani byli jako kompetentni i życzliwi profesjonaliści przepojeni ideałami służenia studentowi (*client*).

3. Uniwersytet postfordowski

W 1979 roku premierem Wielkiej Brytanii zostaje należąca do Partii Konserwatywnej Margaret Thatcher. W 1980 roku wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych wygrywa kandydat Partii Republikańskiej Ronald Reagan. Oboje uważali się za uczniów Milтона Friedmana i tym samym kwestionowali ideę państwa dobrobytu oraz propagowali podejście menedżerskie do świadczenia usług publicznych¹⁶. W sferze edukacji zaczęła się epoka konkurencyjności, menedżeryzmu, parametryzacji, komercjalizacji edukacji i wyników badań.

Efektem polityki neoliberalnej była nowa aksjologia sektora publicznego, określana mianem tzw. nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM). Podstawową wartością w NPM jest konkurencyjność. Do początku lat 80. XX wieku termin „konkurencyjność” łączony był z sektorem prywatnym i jego uczestnikami – przedsiębiorstwami. Największy wkład w rozwój badań nad problematyką konkurencyjności przedsiębiorstwa wniósł profesor Harvard Business School Michael E. Porter¹⁷. Ale już w 1985 roku ekonomista napisał książkę *Konkurencyjna przewaga narodów*, w której twierdził, że konkurencja między państwami realnie istnieje i należy przenieść wszystkie metody budowania przewagi konkurencyjnej z przedsiębiorstw na kraje¹⁸. Powyższa publikacja bardzo dobrze wpisywała się w ówczesny klimat polityczny, a porterowskie myślenie o konkurencyjności stało się trwałym elementem NPM. Pracownicy powinni konkurować ze sobą w ramach jednej uczelni, tak jak konkurują między sobą pracownicy korporacji; uczelnie powinny – podobnie jak przedsiębiorstwa – konkurować między

¹⁵ H. McLaughlin, *What's in a Name: 'Client', 'Patient', 'Customer', 'Consumer', Expert by Experience, Service User—What's Next?*, „The British Journal of Social Work” 2009, nr 6, s. 1103.

¹⁶ A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji publicznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie Publiczne: Koncepcje, Metody, Techniki*, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2013, s. 12.

¹⁷ Porter jest m.in. autorem słynnej pięcioelementowej analizy strukturalnej sektora, która powinna być – jego zdaniem – punktem wyjścia do stworzenia w przedsiębiorstwie strategii konkurencji; opracował koncepcje łańcucha wartości, czyli technik, których zastosowanie zwiększa prawdopodobieństwo powiększenia wartości własnych wyrobów przez każde przedsiębiorstwo; wprowadził pojęcie „przewagi konkurencyjnej”, czyli metody osiągania przez przedsiębiorstwo dominującej pozycji wobec pozostałych uczestników rynku. Zob. Michael E. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1992.

¹⁸ Zob. M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York 1985; wyd. polskie M.E. Porter, *Konkurencyjna przewaga narodów*, PWE, Warszawa 1990.

sobą w ramach coraz bardziej komercjalizującego i globalizującego się rynku edukacji. Wprowadzenie mechanizmów konkurencji między pracownikami w ramach jednej uczelni miało na celu przełamanie monopolistycznej władzy profesjonalistów, którzy według rządów neoliberalnych nie służą interesom studentów i wspólnoty, ale kierują się interesami własnymi¹⁹. Wprowadzenie mechanizmów konkurencji na uczelni było pochodną neoliberalnej optyki edukacji. Konserwatywne rządy podkreślały, że edukacja nie jest dobrem publicznym, ale po pierwsze, towarem (*commodity*), który może być bardziej efektywnie dostarczany przez mechanizmy rynkowe²⁰, i po drugie, zestandaryzowanym produktem, którego jakość można obiektywnie zmierzyć²¹. Tak rozumiane neoliberalne postrzeganie edukacji zainicjowało proces sprawozdawczości, który współcześnie przyjmuje postać algorytmów pozwalających zmierzyć efektywność uniwersytetów, poszczególnych wydziałów, instytutów, katedr. Pracownicy naukowcy z kolei są oceniani na podstawie wskaźników, które mają odzwierciedlać ich skuteczność badawczą (liczba publikacji, ich waga, liczba cytowań itp.), a także siatkę pomiarów, które formalizują ich zachowania i mają zwiększać efektywność pracowników w sferze dydaktyki i w sferze organizacyjnej.

Uniwersytet postfordowski, podobnie jak uniwersytet fordowski, to struktura technokratyczna. Jest to jednak struktura technokratyczna, w której kontrola wewnętrzna (dokonywana przez pracowników naukowych, którzy znali swoje prace, dorobek i osiągnięcia) jest zastępowana kontrolą zewnętrzną dokonywaną przez coraz bardziej rozbudowaną biurokrację administracji uczelnianej i rządowej. Uniwersytet postfordowski pozostaje także strukturą funkcjonalną, która w stosunku do uniwersytetu fordowskiego uległa znacznej rozbudowie – tym samym generując dodatkowe koszty – na skutek konieczności utworzenia dodatkowych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za zobiektywizowany pomiar skuteczności naukowej i efektywności w sferze dydaktyki i organizacyjnej.

Równolegle uczelnie zmuszone zostały do konkurencji o środki finansowe. Pierwszy typ konkurencji to konkurencja biurokratyczna, bodźcem do zwiększania stopnia skuteczności naukowej jest mechanizm dystrybucji zasobów finansowych na badania w postaci grantów przyznawanych w trybie konkursowym. Drugi typ to konkurencja rynkowa, która odbywa się w obszarze zglobalizowanego rynku oraz na rynku lokalnym. Wyzwaniem jest wygranie przez uczelnie konkurencji o studentów, dla których

¹⁹ Zob. M. A. Arnott, *Restructuring the Governance of Schools: the Impact of Managerialism on Schools in Scotland and England*, [w:] M. A. Arnott, C. D. Raab (red.), *The governance of Schooling: Comparative Studies of Devolved Management*, Routledge, London 2000, s. 43 i n.

²⁰ G. Grace, *Education is a Public Good: On the Need to Resist the Domination of Economic Science*, [w:] D. Bridges, T. McLaughlin (red.), *Education and the Market Place*, London: Falmer, 1994, s. 126.

²¹ G. Morris, *LEA and the Market Place*, [w:] D. Bridges, T. McLaughlin (red.), *op. cit.*, s. 23.

potencjał, wiedza, doświadczenie pracowników, wysokość czesnego (w sytuacji odpłatności nauki) itp. muszą być atrakcyjne. Studenci mają możliwość dokonywania wyboru najatrakcyjniejszej z ich punktu widzenia oferty. Student w NPM to *customer, consumer* – aktywny podmiot, ponoszący odpowiedzialność za decyzje, jakie podejmuje. Klient w państwie liberalnym ekonomicznie uosabia trzy wartości, jakie gwarantuje rynek, a które tak cenił Friedman: wolność wyboru, wyzwanie, ryzyko. Jeżeli uważa się, że klient powinien być suwerenny, to rozwiązaniem, które należy wdrożyć, aby dostarczać publiczne usługi wydajnie i efektywnie, jest uwolnienie mocy rynku²². Tym samym uczelnie stały się podmiotami, które powinny zbudować taki potencjał, który umożliwi im konkurencję o klienta instytucjonalnego (granty) oraz klienta indywidualnego (student).

Uniwersytet postfordowski to organizacja procesowa. Dostrzega się, że uczelnie przejmują metody zarządzania ze sfery biznesu. Organizacja procesowa mieści się w metodzie zarządzania, jaką jest *Reengineering*. Twórca tej metody, Michael Hammer, definiuje proces pracy jako „pokrewną grupę zadań, które łącznie składają się na wynik mający wartość dla klienta”²³. Organizacja procesowa nakłada na strukturę funkcjonalną poziomą warstwę procesów²⁴. Organizacja procesowa jest typowa dla modelu przedsiębiorstwa znanego pod nazwą „organizacja wiedzy”. W naukach o zarządzaniu twierdzi się, że jest ona niezbędna dla systemowego zarządzania jakością, tj. przeniesienia jakościowych oczekiwań klienta na każde stanowisko pracy wewnątrz przedsiębiorstwa.

Podejście procesowe dzięki rozwojowi zaawansowanych technologii informatycznych ewoluje w kierunku całościowego podejścia do uczelni, postrzegania jej pracowników, zadań, klientów jako jednego spójnego, celowego systemu²⁵. Wdrożenie podejścia procesowego ma na celu poprawę jakości funkcjonowania uczelni w następujących obszarach:

- intensyfikacja monitorowania procesów wewnętrznych, tym samym minimalizacja występowania przekroczeń terminów obsługi spraw studenckich oraz błędów natury administracyjnej;

²² J. Le Grand, *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 9.

²³ M. Hammer M., *Reinżynieria i jej następstwa*, PWN, Warszawa 1999, s. 15.

²⁴ W analizie procesów zazwyczaj wykonuje się następujące czynności projektowe: identyfikacja podstawowych procesów pracy, mapowanie podstawowych procesów pracy, ocenianie zadań w podstawowych procesach, eliminacja zbędnych zadań, opóźnień, dublowania pracy, poszukiwanie możliwości usprawnień w sposobach zespołowego wykonywania i przekazywania zadań między komórkami organizacyjnymi, stworzenie procedur, które zawierają specyfikację potrzebnych czynności, ustanowienie koordynatorów celem stworzenia więzi bezpośrednich.

²⁵ Jedną z konsekwencji podejścia procesowego – uniwersytety stają się organizacjami wiedzy – jest wypieranie bezpośredniego, werbalnego kontaktu między wykładowcą a studentem. Bezpośredni kontakt zastępuje komunikacja za pomocą USOS-a, sylabusu i mediów społecznościowych.

- prowadzenie na podstawie wyznaczonych procesów wewnętrznych i przyporządkowanych do nich mierników, cyklicznych pomiarów i analizy skuteczności procesów dydaktycznego, naukowego, organizacyjnego;
- systematyczna poprawa jakości kształcenia dzięki wprowadzeniu dedykowanego wewnętrznego systemu oceny jakości kształcenia;
- zwiększenie sprawności delegowania odpowiedzialności na pracowników za funkcjonowanie systemu i poszczególnych funkcji uczelni;
- poprawa monitoringu procesów naukowych, dydaktycznych i organizacyjnych dzięki wprowadzeniu zestawów mierników;
- zwiększenie profesjonalizmu w relacjach z interesariuszami zewnętrznymi.

W 1980 roku została uchwalona w Stanach Zjednoczonych ustawa o procedurach patentowych uniwersytetów i małych przedsiębiorstw (*University and Small Business Patent Procedures Act of 1980*), czyli tak zwana ustawa Bayha-Dole’a²⁶ (nazwana tak od nazwisk senatorów będących jej inicjatorami). Ustawa stanowiła legislacyjną odpowiedź na problem zwiększania efektywności transferu wiedzy z uczelni do gospodarki, który zaczęto dostrzegać już w latach 70. XX wieku. Twierdzono, że kapitał intelektualny, tworzony na uczelniach, w zbyt małym stopniu jest wykorzystywany na potrzeby gospodarki. Ustawa regulowała warunki współpracy uczelni z przedsiębiorstwami oraz zasady wykorzystywania do celów komercyjnych wyników badań finansowanych z publicznych funduszy. Uznano, że optymalnym rozwiązaniem będzie komercjalizacja wyników badań prowadzonych na uczelni za publiczne pieniądze, tym samym pracownicy naukowcy lub tworzone przez nich organizacje biznesowe zyskały prawo do komercjalizacji i patentowania innowacji powstałych w wyniku badań. Do czasu uchwalenia ustawy właścicielem innowacji z urzędu stawał się rząd federalny.

Ustawa Bayha-Dole’a zapoczątkowała odwrót od humboldtowskiego wzorca kształcenia, wedle którego uniwersytet był przestrzenią poszukiwania prawdy. Akt prawny zainicjował rozwój akademickiej przedsiębiorczości, której wynikiem było wykształcenie się nowego rodzaju organizacji – organizacji wiedzy. Organizacje wiedzy to struktury utrzymujące przez cały czas innowacyjność na wysokim poziomie poprzez tworzenie rozwiązań, które umożliwiają unikatowy sposób pozyskiwania, przetwarzania i kreowania wiedzy²⁷. Uczelnie podobnie jak przedsiębiorstwa stają się organizacjami wiedzy, których misją jest tworzenie innowacji, prowadzenie badań zaspokajających potrzeby przemysłu, uczenie kompetencji społecznych związanych z umiejętnościami działania w strukturze korporacji.

²⁶ D. Jemielniak, A. K. Koźmiński, *op. cit.*, s. 54.

²⁷ Por. K. Beyer, *Współczesna organizacja – organizacja oparta na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 736, s. 9.

4. Innowacyjno-przedsiębiorcze podejście do uczelni

Od czasów Josepha Schumpetera wokół innowacji i przedsiębiorczości budowana jest logika biznesu. Wzmoczona presja na innowacyjność i przedsiębiorczość najwcześniej pojawiła się w Stanach Zjednoczonych. Odbiło się to tam bardzo naturalnie, przy wykorzystaniu wysokiej skłonności Amerykanów do ryzyka, indywidualizmu i ducha *self-reliance*²⁸. I to właśnie w Stanach Zjednoczonych sformalizowano ideę, że wokół innowacji i przedsiębiorczości powinna być budowana logika funkcjonowania uczelni. Oznacza to traktowanie uczelni jak organizacji biznesowych – podmiotów, które na rynku konkurują ze sobą o klienta (instytucjonalnego i indywidualnego) oraz zasoby finansowe (granty, komercjalizacja wyników badań, pozyskiwanie pieniędzy od biznesu). Uniwersytet postfordowski z przestrzeni poszukiwania prawdy przekształcił się w przestrzeń produkowania wiedzy, która powinna posiadać wartość rynkową. Podstawą sukcesu uczelni została więc renta innowacyjno-przedsiębiorcza. Zakłada ona czerpanie dochodu z ponadprzeciętnej aktywności pracowników, skierowanej przede wszystkim na ilość publikacji, cytowań i tworzenie innowacji. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku konieczność budowania relacji między uczelniami a środowiskami biznesu została dostrzeżona także w krajach Unii Europejskiej. W 2000 roku Rada Europejska na posiedzeniu w Lizbonie sformalizowała strategię, która odwołując się do prac Schumpetera, zakładała, że źródłem bogactwa narodowego jest postęp wynikający z innowacyjności zespolonej z przedsiębiorczością²⁹.

W XXI wieku logika funkcjonowania uniwersytetu stała się tożsama z logiką działania korporacji. Pracownicy obydwu instytucji pracują w tym samym środowisku: wyjątkowych okazji i dużej niepewności. Podejście innowacyjno-przedsiębiorcze do uczelni powoduje zastępowanie stabilności i pewności elastycznością, np. umowy o pracę zastępują krótkoterminowe kontrakty. Pracownicy uniwersytetu postfordowskiego muszą od nowa definiować kariery zawodowe w kategoriach: elastyczności, działania na własną rękę, portfela umiejętności i przedsiębiorczości.

²⁸ J. Niemczyk, *Strategia. Od planu do sieci*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 127.

²⁹ *Ibidem*.

Sokrates trifft Marx in Delphi: Herausforderungen für das Hochschulmanagement. Ein analytischer Versuch zur Evaluation von Stakeholderbeziehungen

Ja, und als [Chairephon] nun einmal nach Delphi kam, da scheute er sich nicht, das Orakel zu befragen, [...] ob wohl jemand klüger sei als [Sokrates]¹.

Das Management von Hochschulen ist anspruchsvoll, weil Funktionen, Strukturen und Menschen einander bedingen und überlappen. Stakeholder sind hierbei jene Instanzen, welche einen unmittelbaren und/oder mittelbaren Bezug zur Hochschule haben. Diese Bezüge gilt es zu evaluieren, kontinuierlich zu hinterfragen und zu bewerten. Hierbei wird insbesondere auf Innovationsprozesse, aber auch auf das dialogische Prinzip von Sokrates und die Gründung der Akademie durch Platon eingegangen. Um das Spannungsfeld zwischen Hochschule und „science capitalism“ zu unterstreichen, wird anschließend das Beispiel einer Ausgründung angeführt. Es folgen Schlussfolgerungen zur Evaluation von Stakeholderbeziehungen.

1. Zum Begriff des Managements

Der Begriff Management verfügt nach Staehle seit dem 18. Jahrhundert über eine „spezifisch **ökonomische** Orientierung“². Erst die gesellschaftlichen Veränderungen, die mit der Industrialisierung einhergingen, machten ein solches Management notwendig bzw. schufen dessen Voraussetzungen³. Im Verlauf der Zeit entstanden unterschiedliche Ansätze und Modelle, um Management zu erforschen. Drei zu analysierende Schwerpunkte sind: die Funktionen des Managements, das Handeln von managenden Personen oder aber die Ebenen des Managements. Die englischsprachige Literatur unterscheidet die drei genannten Schwerpunkte in zwei Kategorien: in den „managerial functions approach“ und den

¹ Platon, *Apologie des Sokrates*, Philip Reclam jun, Stuttgart 2011, S. 8 respektive 21a in der platonischen Chronologie.

² W. Staehle, *Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*, Verlag Franz Vahlen, S. 3. (Hervorgehoben im Original).

³ *Ibidem*, S. 3.

„managerial role approach“. Auch die sich mit dem sozialem Handeln befassenden Sozialwissenschaften thematisieren den Managementbegriff. Konkreter formuliert: Es geht den Sozialwissenschaften um die Ursache von sozialem Handeln in und von Institutionen sowie dessen wechselseitigen Auswirkungen auf das soziale Handeln selbst⁴. Je nach Erkenntnisinteresse variieren Ansatz und Zugang⁵.

Ein möglicher Zugang zur Ermittlung von Herausforderungen für das Management sind Organisationstheorien. Scherer benennt in seiner organisationstheoretischen Systematisierung unterschiedlicher Forschungsansätze darauf ein und hält wesentliche Paradigmen. Er beruft sich hierbei auf ein Modell von Burell/Morgan, welches in den späten 1970ern entstand und bis heute einen Referenzrahmen darstellt⁶. Es folgen nun vier kurssive Beschreibungen der Paradigmen: a) Ein funktionalistisches Paradigma: Kausale Zusammenhänge werden hier aufgrund sozialer Regelmäßigkeiten postuliert. Gefragt wird, wie soziale Realitäten entstehen und zugespitzt formuliert wird angenommen, dass das objektiv zu erfassende soziale System zur Wahrung der bestehenden sozialen Ordnung bestimmt ist; b) Ein interpretatives Paradigma: Hier wird davon ausgegangen, dass Gemeinschaften soziale Realitäten konstruieren, welche auf gesellschaftlichem Regelsystemen und Interpretationsmustern beruhen. Subjektivität und Sinngehalten von den beteiligten Akteuren gilt es unter anderem zu erforschen; c) Paradigma des Radikalen Humanismus: Dieser Ansatz übt Kritik an der sozialen Ordnung, sucht nach Veränderung und ist der ökonomischen Perspektive wegen zum Teil marxistisch geprägt. Im Fokus stehen ein illegitimer Machtmissbrauch und neben anderen die Frage, warum – je nach Erkenntnisinteresse – bestimmte Determinanten bei der Reproduktion von sozialen Realitäten eine Rolle spielen; d) Paradigma des Radikalen Strukturalismus: Veränderungen von sozialen Realitäten sind möglich, wenn Erkenntnisse über tiefergehende Strukturen der Welt zur Verfügung stehen. Hierzu gilt es die „objektiv gegebenen Strukturen der sozialen Welt zu verstehen, zu erklären und zu kritisieren, um deren Wandel zu bewirken“⁷.

An dieser Stelle wird deutlich, dass sich Menschen und Strukturen einander überlappen und gegenseitig bedingen.

Die sozialen Realitäten von Hochschulen kennen neben Lernen, Lehre und Forschung auch den sogenannten Technologie- und Wissenstransfer. Zu letzterem gehören Krause-Jüttler/Ott zufolge von der Wirtschaft oder anderen Akteuren aufgegriffene und genutzte Technologien oder Produktideen sowie andere Formate wie zum Beispiel

⁴ *Ibidem*, S. 74-82.

⁵ *Ibidem*, S. 131.

⁶ A. G. Scherer, *Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien*, Kohlhammer, Stuttgart 2006, S. 35.

⁷ *Ibidem*, S. 38.

Patentverwertung, Ausgründungen, Stiftungsprofessuren und die allseits bekannte Auftragsforschung⁸.

2. Gedanken zur marktnahen Auftragsforschung und Wahrheitsfindung

Einerseits wird die genannte Auftragsforschung nun Gegenstand der Kritik. Andererseits soll am Beispiel einer Ausgründung dargestellt werden, dass das Format einer Ausgründung die Gestaltung der damit einhergehenden sozialen Realität bedingt. Beides Mal handelt es sich um Stakeholder, die ihrerseits und je nach inhaltlicher Ausrichtung und Verwertungsinteresse unterschiedliche Anforderungen an ein Hochschulmanagement stellen.

Zunächst zur Auftragsforschung. Pohulak-Żołędowska arbeitete in ihrem Aufsatz zum Zusammenhang von Eigentumsrechten, Wissenschaftswissen und Innovationsumsetzung heraus, dass Wissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg in westlichen Gesellschaften noch als öffentliches Gut aufgefasst wurde. Hohe Autonomie und die Möglichkeit zur Grundlagenforschung ergänzten als sogenannte zweite Mission das Aufgabengebiet von Hochschulen. Als erste Mission nennt Pohulak-Żołędowska die Lehre bzw. Bildung (education). Der gesamtgesellschaftliche, aber auch der ökonomische Nutzen, welchen die Wissenschaftspolitik dem Wissenschaftsbetrieb beimaß, wurde vor allem mit einem mehrstufigen linearen Innovationsmodell erklärt. Die erste Stufe der Grundlagenforschung führte dem Modell zufolge zur zweiten Stufe, der angewandten Forschung. In einer dritten Stufe wurde entwicklungstechnisch überprüft, um schließlich als industrielle Innovation in der vierten Stufe auf Märkten eingeführt zu werden. Konzeptionelle Alternativen zum linearen Innovationsmodell sind: Chain-linked Modelle, Netzwerkmodelle und Open Innovation Modelle. Ohne auf Details einzugehen kann festgehalten werden, dass besagte Innovationsmodelle an sich Prozesse darstellen, die wissenschaftliche Erkenntnisse zu praktischem Wissen transformieren⁹.

An diesem Punkt erhebt sich die Frage, ob die Transformation von wissenschaftlichen Erkenntnissen hin zu praktischem Wissen nicht gleichzeitig auch die soziale Realität einer Gesellschaft verändert bzw. transformiert? Denn gewiss gehen Veränderungen einher, wenn neben Lehre und Forschung auch explizit marktnahe Forschung, respektive Auftragsforschung betrieben wird. Schließlich sind damit neue Funktionszuschreibungen und Zielstellungen verbunden, die ein Hochschulmanagement erst einmal zu absorbieren

⁸ G. Krause-Jüttler, G. Ott, *Einleitung*, in: Technologietransfer. Anbahnung und Durchführung von Forschungsk Kooperation, CIMTT Zentrum für Produktionstechnik und Organisation, Dresden 2011, S. 1.

⁹ E. Pohulak-Żołędowska, *Property Rights of Scientific Knowledge in Terms of Creating Innovation*, in: *Oeconomia Copernicana*, Wrocław 2013 (1), S. 39-52.

hat. Weiterhin stellt sich die Frage, ob ökonomische Verwertungsprimat nicht gleichzeitig auch die Potentiale wissenschaftliche Erkenntnisse einengen? Anders: Ob die Ausprägungen und Spielarten des „science capitalism“ nicht auch dazu führen, dass Zugänge zu sozialen Realitäten verloren gehen, weil diese aus Sicht der Verwertungslogik und gleichermaßen deren Deutungshoheit weniger relevant erscheinen, als marktnahe Return-of-Investment-Maßnahmen?

Um sich einer von vielen möglichen Antworten anzunähern, soll ein Blick in die Geschichte dienlich sein. Hierbei gibt es mindestens zwei philosophische Aspekte, welche es zu berücksichtigen lohnt, wenn zeitgenössisches Hochschulmanagement im Fokus des Interesses liegt.

Auf der einen Seite ist Sokrates zu nennen, der sich als ein konsequenter Widersacher in die soziale Realität seiner Zeit einmischte und seine Schüler für andere Formen der Wahrheitsfindung sensibilisierte. Damit stellte Sokrates offenbar die scheinbar sittlichen Lebensformen seiner Zeitgenossen infrage, wurde aus heutiger Sicht Opfer des sich herausbildenden attischen Rechtssystems und ging schließlich an Justizmord zu Grunde. Sokrates entwickelte einen dialektisch-dialogischen Ansatz, der darauf basierte, dass die Wahrheitsfindung auf einem dialogischen Wege auszuhandeln sei und Eigenständigkeit sowie selbstbestimmtes Denken beinhaltet¹⁰.

Auf der anderen Seite ist Platon zu nennen, welcher als Schüler Sokrates' mit der Gründung der ersten Akademie denjenigen Grundstein legte, der über Hochschulmanagement zu debattieren heute überhaupt erst ermöglicht. Platon stellte mit und in seiner Akademie zum Teil - und soweit sich dies heute noch feststellen lässt, wie Sokrates existierende gesellschaftliche Strukturen in Frage. Zum einen, weil er mit seinem Konzept der herrschenden Philosophenkönige eine hierarchische Vorstellung von sozialer Realität einführte, die nicht allen seiner Zeitgenossen mitzutragen behagte. Das Konzept der hierarchischen Stellung selbst beruhte auf Hesiods Vorstellung, dass Menschen über die Natur vermittelte unterschiedliche Qualitäten verfügen¹².

Die Wahrheit über eine soziale Realität im Dialog und dazu noch eigenständig sowie selbstbestimmt zu ermitteln, stellt im Kontext von Hochschulmanagement somit eine elementare Grundlage des Wissenschaftsbetriebes dar. An dieser Stelle fällt es leicht, Kritik zu üben an einer Politik, die marktnahe Forschung und zeitnahe Verwertungslogiken als

¹⁰ H. Kemper, *Erziehung als Dialog. Anfragen an Janusz Korzak und Platon-Sokrates*, Joventa Verlag, Weinheim/München 1990, S. 173-196. Weitere Personen wurden für Ähnliches angeklagt – vgl. M. Fuhrmann, *Nachwort*, Philip Reclam jun, Stuttgart 2011, S. 68-71.

¹¹ A. P. Bostick, *A comparision of the portait of Jesus in the gospels with the portrait of Socrates in the writings of Plato and Xenophon*, Journal of the National Association of Biblical Instructors (p. 94-101), Atlanta 1935, S. 94.

¹² D. C. Dikyol, *The Effects of Mythos'on Plato's Educational Approach* (p. 560-567), in: *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 55, 2012, S. 564.

ein wesentliches Kriterium für die Allokation von Finanzmitteln betreibt. Dies wäre vermutlich leichter handhabbar, wenn nicht gleichzeitig weitere Wettbewerbsmechanismen in anderen Bereichen des Hochschulmanagements eingeführt werden würden; beziehungsweise das Recht auf Unabhängigkeit von politischen und lobbyistischen Stakeholdern mehr oder weniger nicht ganz in Frage gestellt werden würde.

3. Eine genossenschaftliche Ausgründung

Nachdem die Auftragsforschung ein wenig kritisiert wurde, soll nun beschrieben werden, wie soziale Realität durch eine Ausgründung aus der Hochschule beeinflusst werden kann und dabei auf selbstbestimmte eigenverantwortliche Wahrheitsfindung gesetzt wird. Konkret kann durch die Beschreibung der Gesetzeslage erkannt werden, dass das Format einer Genossenschaft die Form der sozialen Realität oberflächlich betrachtet, selbstbestimmt prägt. Nämlich dadurch, dass die beteiligten Akteure die Möglichkeit haben, auf demokratischem Wege an der Gestaltung derselben Genossenschaft und deren Geschäftsbetriebes mitzuwirken.

Am Beispiel der „der n-mobil Weiße-Nysa-Nisa eG“ (nachfolgend n-mobil) sollen im Folgenden gesetzliche Aspekte herausgearbeitet werden, welche es bei einer Ausgründung zu berücksichtigen gilt. Beschrieben wird insbesondere der Vorgang des Gründungsprozesses, in dem der auszugründende Geschäftsbetrieb eine rechtlich unabhängige Stellung erlangt:

Nachdem sich die beteiligten Personen darüber einig sind, in welcher Art und Weise der gemeinsame Geschäftsbetrieb gemäß § 1 Abs. 1 GenG vonstattengehen soll, muss zur Gründungsversammlung eingeladen werden¹³. In dieser Sitzung muss Einigkeit über die Satzung bestehen, welche nach § 11 Abs. 2 Ziffer 1 GenG von den Gründungsmitgliedern unterzeichnet werden muss. Je nach Größe der Genossenschaft sind nach § 11 Abs. 2 Ziffer 2 GenG weiterhin auch eine Urkundenabschrift über die Bestellung von Aufsichtsrat und Vorstand vorzuweisen. Aufsichtsrat und Vorstand sind jedoch nur in denjenigen Fällen notwendig, in denen eine Genossenschaft mehr als 20 Mitglieder hat. Für Genossenschaften mit weniger als 20 Mitgliedern kommt § 24 Abs. 2 S. 3 GenG in Verbindung mit § 39 Abs. 1 S. 1f. GenG zum Tragen. Das heißt, nur ein Vorstand und statt eines Aufsichtsrats mit drei Mitgliedern muss nur eine bevollmächtigte Person gewählt werden. Die bevollmächtigte Person vertritt die Genossenschaft gegenüber dem Vorstand gerichtlich und außergerichtlich.

¹³ GenG – Genossenschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006, BGBl. I S. 2230.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass eine Genossenschaft nur dann den Status einer eingetragenen Genossenschaft (eG) erlangen kann, wenn der gewählte Vorstand nach § 11 Abs. 2 Ziffer 3 GenG über bestimmte Dokumente verfügt, namentlich eine „Bescheinigung eines Prüfungsverbandes, dass die Genossenschaft zum Beitritt zugelassen ist, sowie eine gutachtliche Äußerung des Prüfungsverbandes, ob nach den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere der Vermögenslage der Genossenschaft, eine Gefährdung der Belange der Mitglieder oder der Gläubiger der Genossenschaft zu besorgen ist“¹⁴. Ist der Vorstand im Besitz dieser Unterlagen, so kann er nach § 11 Abs. 1 GenG in Verbindung mit § 13 GenG den Antrag auf Eintrag in dasjenige Genossenschaftsregister stellen, in dem die Genossenschaft ihren Sitz hat. Erst mit dem gerichtlichen Eintrag in das Genossenschaftsregister erlangt die Genossenschaft ihre Rechte als eingetragene Genossenschaft.

4. Schlussfolgerungen zur Evaluation von Stakeholderbeziehungen

Beziehungen zu Stakeholdern sind vielfältig und unterscheiden sich in Form und Inhalt. Während beispielsweise Auftragsforschung eher ein Miteinander mit Akteuren außerhalb einer Hochschule darstellt, sind Ausgründungen ein Resultat des Wissens- und Technologietransfers, welcher auch innerhalb einer Hochschule entstand und nach außen getragen wird. Inwiefern Auftragsforschung und die damit verbundene Marktnähe eine gewisse Unabhängigkeit in ihren Grundideen gefährdet, von Hochschulen garantiert, hat an anderer Stelle diskutiert zu werden.

Insbesondere die gewonnenen Erkenntnisse sind daraufhin zu überprüfen, ob und inwiefern sie anders wären, wenn andere forschungsleitende Kriterien zur Finanzierung von Projekten und deren Ergebnisverwertung zum Tragen kommen. Damit ist aber zugleich ein hochkomplexer und ethisch anspruchsvoller Diskurs verbunden.

Das Beispiel der ausgegründeten Genossenschaft zeigt nämlich, dass es – bezogen auf eine Kapitalgesellschaft – ökonomische Entscheidungen gibt, die vom Management einer Organisation her sinnvoll, aber ggf. von den beteiligten Personen als nicht wünschenswert interpretiert werden. Im ersten Fall trifft das Management eine Entscheidung; im zweiten Fall muss es damit umgehen, eine von anderen getroffene Entscheidung in das Tagesgeschäft zu integrieren. Zwar kann ein Kunde im ersten Fall Wünsche verlautbaren, doch werden diese ggf. nur im zweiten Fall durch den Dialog und demokratische Mitwirkung zur tatsächlichen sozialen Realität. Infrage zu stellen ist die zuletzt angeführte Aussage hinsichtlich der Debatte um die sogenannte Co-Produktion, wie sie von vielen multinationalen Konzernen bereits realisiert wird.

¹⁴ http://www.gesetze-im-internet.de/geng/_11.html (9. Juni 2014).

Wie die soziale Realität im Falle der „n-mobil Neiße-Nysa-Nisa eG“ regionale Verhältnisse verändert, bleibt abzuwarten. Das Gründungstreffen findet nämlich erst am 12. Juni 2014 statt. Was Gegenstand des Geschäftsfeldes ist und ob sich eine europäische Genossenschaft SCE als Rechtsnachfolger von n-mobil etablieren lässt, muss in einem anderen Zusammenhang erörtert werden.

Die konkrete Evaluation von Stakeholderbeziehungen ist wichtig, um Hochschulen in ihrem Setting bzw. in ihrem Kontextgefüge zu verorten. Dabei sollte jedoch nicht nur die Selbstwahrnehmung hinterfragt werden. Auch um ein Feedback der ermittelten Stakeholder sollte geworben werden. Durch das Hinzunehmen von Fuzzy-basierten Entscheidungssystemen kann die Evaluation von Stakeholderbeziehungen mit all ihren Interpretationsunschärfen erleichtert werden.

Was Marx das Orakel zu Delphi gefragt hätte, muss hier vertagt werden.

Grupy interesu w procesie zarządzania szkołą wyższą

1. Wprowadzenie i podstawowe pojęcia

Jednym z owoców polskiej transformacji ustrojowej i dalej wejścia Polski do Unii Europejskiej były znaczące zmiany w szkolnictwie wyższym. Zmiany, które spotkały szkoły wyższe, miały charakter ilościowy, jakościowy, a przede wszystkim prawny. Wynikały one z jednej strony z koniecznością dostosowania polskiego szkolnictwa wyższego do działania w warunkach gospodarki rynkowej i konkutowania na rynku, a z drugiej strony do potrzeby kształcenia i przygotowywania swoich absolwentów do funkcjonowania w zmieniającym się świecie. W dzisiejszej rzeczywistości, inaczej niż kilkanaście lat temu, posiadanie dyplomu szkoły wyższej nie zapewnia absolwentowi sukcesu, ale staje się dopiero początkiem jego drogi w celu znalezienia odpowiedniej pracy i w dalszej perspektywie osiągnięcia sukcesu. Tak więc na szkoły wyższe został nałożony niejako obowiązek nie tylko nauczania swoich studentów, ale także przygotowywania ich do skutecznego działania po opuszczeniu uczelni.

W dzisiejszych czasach ogromną rolę odgrywa wiedza, która stała się nie tylko wyznacznikiem sukcesu, postępu technologicznego, ale także towarem. Można zgodzić się z twierdzeniem, że szkolnictwo wyższe jest jedną z tych stref, która ma za zadanie stworzyć podstawę społeczeństwa wiedzy¹. Uczelnie wyższe muszą sprostać stosunkowo niedawno powstałym nowym zjawiskom, jak zmiany ekonomiczne, zmiany na rynku pracy, szczególnie wśród absolwentów, ułatwienie możliwości emigracji także w celu pobierania nauki, niż demograficzny, starzenie się społeczeństwa. Ponadto szkoły wyższe muszą sprostać obecnej sytuacji, która zmodyfikowała ich klasyczną rolę, jaką przez kilka stuleci pełniły w cywilizacji zachodu. Wśród takich zmian można m.in. wyróżnić wzrost znaczenia wykształcenia wyższego, szybkie zmiany w treści nauczania, które są związane z postępem technicznym, a także kwestia urynkowania procesu nauczania także w szkołach wyższych publicznych i niepublicznych². Uczelnie wyższe nie są już jedynie miejscem predestynowanym do zdobywania wiedzy i prowadzenia badań, ale także podmiotami działającymi w gospodarce wolnorynkowej, które są skazane na często brutalne jej reguły. Oprócz ogromnej i niezwykle istotnej roli, jaką odgrywają szkoły

¹ M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 13.

² *Ibidem*, s. 13 i n.

wyższe w każdym nowoczesnym społeczeństwie, choćby poprzez wykonywanie bardzo ważnego zadania publicznego, jakim jest pełnienie misji odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią one integralną część narodowego systemu edukacji i nauki (art. 4 ust. 3 u.p.s.w.)³. Z drugiej strony uczelnie stały się normalnym podmiotem działającym na rynku, nauka zaś towarem, którym się handluje. To często stawia społeczność akademicką w dziwnych sytuacjach, kiedy przedstawiciele świata nauki są rozliczani nie tylko ze swojej działalności związanej z pracą naukową czy dydaktyczną, ale także z wyników finansowych. Taka sytuacja ma dalsze konsekwencje, często nie tylko finansowe, kiedy np. studenci stają się zarówno użytkownikami zakładu administracyjnego, jak i niejako klientami swojej uczelni. Studenci coraz częściej liczą, że uzyskają wyższe wykształcenie i dyplom, a także praktyczne umiejętności, których oczekuje od nich współczesny pracodawca. Podstawowym przymiotem społeczności akademickiej jest uprawianie i propagowanie szeroko pojętej nauki, jednak często to zadanie schodzi na dalszy plan przez wprowadzanie oceny danego naukowca pod względem wydajności i efektywności, jak w fabryce przemysłowej. Dlatego naukę czasem zaczyna traktować się jak produkt realizowany na podstawie konkretnego zamówienia. Oczywiście uczelnie wyższe muszą podążać z duchem czasu i uczestniczyć w procesie rozwoju społecznego i gospodarczego, do czego są niejako predestynowane ze względu na ogromne zaplecze wiedzy, jaką dysponują. Trudno sobie także wyobrazić brak kontaktów szkół wyższych choćby ze światem biznesu i przedsiębiorstwami prywatnymi. Na takich wzajemnych dobrze zorganizowanych relacjach obie strony mogą wiele zyskać.

We wszystkich tych zjawiskach, z którymi przyszło się zmierzyć szkołom wyższym, niebagatelną rolę odgrywają różnego rodzaju grupy interesu (zwane także grupami nacisku). Za grupy interesów (nacisków) możemy uznać te organizacje, które za pomocą mniej lub bardziej sformalizowanych powiązań zmierzają do wywierania incydentalnego lub trwałego wpływu na określone podmioty, takie jak organy władzy publicznej lub inne instytucje publiczne⁴. Są to grupy interesów chcące oddziaływać na szkoły wyższe, działające zarówno wewnątrz struktury szkoły wyższej, jak i na zewnątrz. Do grup interesu działających wewnątrz możemy zakwalifikować członków samorządu zawodowego tworzącego władzę uczelni. Natomiast do podmiotów pozauczelnianych, które są zainteresowane oddziaływaniem na uczelnie i wywieraniem na nią wpływu, możemy zaliczyć podmioty będące w strukturze administracji publicznej oraz podmioty spoza tej struktury. Przedstawiciele współczesnych nauk społecznych zaakceptowali rolę grup interesów,

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.), dalej też: u.p.s.w.

⁴ Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 6 i n.

jaką odgrywają we współczesnym świecie. Można stwierdzić, że zjawisko grup interesu występuje w szkole wyższej choćby w procesie zarządzania. Ma to swoje źródło m.in. w charakterystycznej strukturze organizacyjnoprawnej, na podstawie której działają szkoły wyższe w Polsce.

Samo określenie formy organizacyjnoprawnej jest dosyć problematyczne. Szkoły wyższe to instytucje, które możemy zakwalifikować, pod pewnymi tylko względami, do podmiotów administracji publicznej. Wśród najczęściej spotykanych form organizacyjnoprawnych podmiotów administracji publicznej możemy wymienić korporacje prawa publicznego jako podmioty o proveniencji osobowej i zakłady administracyjne jako podmioty konstruowane na podstawie kwestii majątkowych⁵. Szkoły wyższe na tle tego klasycznego podziału tworzą szczególny przypadek. Dzieje się tak choćby ze względu na autonomię, przez co uczelnie są podmiotami, do których mają zastosowanie obie te formy organizacyjno-prawne. Problem jednoznacznego przypisania szkoły wyższej do jednej z tych grup wynikać może choćby z wątpliwości, jakie budzi kwestia uznania uczelni wyższej, jako zakładu administracyjny albo korporację publiczną. Z jednej strony szkołę wyższą można uznać za zakład administracyjny, kiedy rozpatrujemy ten podmiot pod względem występowania w niej charakterystycznego stosunku administracyjnoprawnego opartego na władztwie zakładowym, który łączy użytkownika z zakładem. Uczelnie powoływane są do świadczenia usług niematerialnych w dziedzinie oświaty i korzystanie z nich jest zawsze w pewnym stopniu ograniczone, zatem posiadają pod tym względem cechy przypisane zakładom administracyjnym⁶. Z drugiej strony niektórzy z autorów twierdzą, że jeśli chodzi o uznanie uniwersytetu za podmiot korporacyjny, to możemy mówić, że szkoły wyższe są podmiotami korporacyjnymi prawa publicznego z uwagi na fakt, że ich użytkownicy tworzą wspólnotę osób nauczających, uczących się i pracujących w tych strukturach, co potwierdzają statuty szczegółowo regulujące kwestie organizacji poszczególnych szkół wyższych⁷. Uznanie szkół wyższych za korporacje będzie wiązało się z upodmiotowieniem wszystkich grup, które tworzą społeczność akademicką poprzez fakt, że posiadają czynne i bierne prawo wyborcze, a także razem podejmują decyzje mające wpływ na funkcjonowanie uczelni zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz, posiadają środki finansowe, które umożliwiają im funkcjonowanie i inne uprawnienia, przez co powinni tworzyć rzeczywistą wspólnotę⁸.

Przyjąć należy, że pod pewnymi względami ustrojowymi, jeśli chodzi o kwestie organizacyjno-prawne w uczelni wyższej, możemy widzieć w niej korporację, w której poszczególne podmioty wywierają trwały wpływ na działanie tej korporacji. Podmiotami

⁵ P. Lisowski, *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 173.

⁶ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 162–164.

⁷ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 73 i n.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 139 i n.

tej korporacji, o czym była mowa powyżej, są grupy jednostek (wykładowcy, studenci, pracownicy pomocniczy), które są pod pewnym względem połączone ze sobą więzami wspólnych interesów lub korzyści. Członkowie korporacji mają świadomość istnienia tych więzów. Definicję grup interesu zaproponowali G. Almond i G. Bringham Powell⁹. W swej klasycznej postaci grupy interesu nie są bezpośrednio zainteresowane zdobyciem władzy, ale wpływając swymi działaniami na władze, starają się pozyskać dla siebie odpowiednie korzyści. Przynależących do poszczególnych grup społecznych przedstawicieli, którzy uczestniczą w procesie zarządzania i starają się uzyskać dla siebie jak największe korzyści, możemy nazwać grupą interesu.

2. Charakterystyka publicznoprawna szkoły wyższej

Podstawowym aktem prawnym, na podstawie którego działają szkoły wyższe w Polsce, jest Konstytucja RP. Gwarantuje ona, że szkoły wyższe posiadają autonomię. Art. 70 ust. 5 Konstytucji RP zapewnia szkołom wyższym autonomię, posługując się dalej zwrotem: „na zasadach określonych w ustawie”, dopuszczając w tym zakresie możliwość ustawowego ograniczenia autonomii. Dalej postanowienia konstytucyjne rozwijane są w u.p.s.w. Autonomia szkół wyższych powinna polegać na prawnie chronionej wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego, ale także na swobodzie decydowania o sprawach nauki i nauczania¹⁰. Autonomia powinna także przejawiać się chronionymi uprawnieniami do swobodnego, a zatem samorządnego decydowania o sprawach organizacji wewnętrznej i składu władz, a także toku nauczania, przyjmowania i promowania studentów oraz, co bardzo istotne, określania niektórych praw i obowiązków. Możemy zatem wyszczególnić różne wymiary pojęcia autonomii, które odnoszą się do szkoły wyższej. W znaczeniu instytucjonalnym daje ona szkole wyższej pewien stopień niezależności od podmiotów będących poza strukturą uczelni, które mogą być zainteresowane jej funkcjonowaniem¹¹. Wiąże się to choćby z uprawnieniem do generowania aktów prawa zakładowego, które wiąże uczestników danego podmiotu. W tym wypadku mowa choćby o aktach wewnętrznych uczelni, jak regulaminy studiów, za których sprawą określane są m.in. prawa i obowiązki studentów, a także organizacja roku akademickiego. Z autonomii wynika możliwość tworzenia przez uczelnie kierunków i programów studiów. Ponadto szkoły wyższe w swej prawnie chronionej samodzielności mają prawo do wybierania przez

⁹ G. Almond, G. Bringham Powell, *Grupy interesu*, [w:] M. Ankiewicz (red.), *Władza i polityka*, Warszawa 1986, s. 74 i n.

¹⁰ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 15.

¹¹ A. Budnik, A. Miruć, *Autonomia szkół wyższych w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, [w:] P. Suwaj (red.), *Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 207 i n.

nauczycieli, studentów i pracowników pomocniczych swoich przedstawicieli do władz stanowiących i wykonawczych uczelni, jak senat uczelni i rady wydziałów. Kolejnym uprawnieniem jest choćby możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, której celem jest pokrywanie wydatków uczelni.

Nie należy zapominać, że pomimo gwarantowanej prawnie autonomii szkół wyższych, która daje możliwość ochrony przed ingerencją podmiotów będących na zewnątrz struktury uczelni, w szczególności państwa będącego jednym z głównych interesariuszy, taki wpływ będzie miał miejsce. Organy władzy państwowej, w których obszarze zainteresowania znajdują się szkoły wyższe, zawsze będą starały się wpływać na szkoły wyższe różnymi sposobami. Dzieje się tak choćby w kwestii ustalania przez szkołę własnych kierunków i programów działania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.s.w. jednostka organizacyjna uczelni może prowadzić studia na określonym w drodze uchwały przez senat uczelni kierunku. Kiedy uczelnia spełni dwa kryteria i warunki przewidziane w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw szkolnictwa, ma uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego¹². Ponadto po spełnieniu wymogów z rozporządzenia trzeba uzyskać zgodę właściwego ministra do spraw szkolnictwa wyższego, którą ten wydaje po zasięgnięciu opinii ministra nadzorującego uczelnię i Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Widać zatem, że mimo autonomii uczelni nawet organy administracji rządowej starają się wywierać wpływ na zarządzanie szkołą wyższą. Obecne rozwiązanie daje w tym zakresie większe pole do działania dla tworzenia przez uczelnie kierunków działania.

Warto wspomnieć, że konstytucyjna zasada autonomii ma zastosowanie nie tylko do publicznych, ale także i niepublicznych szkół wyższych, chociaż te ostatnie są bardziej niezależne od władz publicznych, które nie są ich fundatorem, a założycielami są osoby fizyczne lub prawne¹³.

3. Wyróżnienie i klasyfikacja grup interesu występujących w procesie zarządzania szkołą wyższą

Grupy interesu, które biorą udział w procesie zarządzania szkołą wyższą, możemy podzielić na dwie grupy. Pierwszy rodzaj grup interesu stanowią podmioty będące wewnątrz tej korporacji, czyli nauczyciele akademicki, studenci, doktoranci, pracownicy pomocniczy uczelni. Drugi rodzaj stanowią podmioty spoza struktury uczelni. Możemy

¹² Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445). W rozporządzeniu tym jest mowa choćby o minimum kadrowym, proporcji pracowników naukowych do liczby studentów na danym kierunku, zob. A. Budnik, A. Miruć, *op. cit.*, s. 210 i n.

¹³ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 16.

zaliczyć do nich podmioty należące do organów administracji publicznej oraz będące poza nią. Sam wpływ poszczególnych grup interesu może mieć charakter bezpośredni lub pośredni, kiedy grupa nacisku stara się wprost wywierać presję na uczelnię wyższą, zmuszając ją do podjęcia określonych działań, choćby przez stosowanie decyzji dyskrecyjnych lub poprzez mniej bezpośrednie działania, jednak mające wpłynąć na zarządzanie szkołą wyższą. Przykładem podmiotów publicznych, które tworzą grupę interesu starającą się wpłynąć na proces zarządzania w szkole wyższej, są organy administracji rządowej, jak np. organy centralne ministra nauki i szkolnictwa wyższego, organy pomocnicze i kolegialne działające przy ministrze, jak Polska Komisja Akredytacyjna, ale także organy jednostek samorządu terytorialnego, podmioty prywatne, przedsiębiorstwa państwowe, organizacje pozarządowe i inne podmioty.

Grupy interesu działają przez przedstawicieli i swoim działaniem starają się zapewnić własnej grupie jak największe korzyści. Grupy interesu działające wewnątrz struktury uczelni nie mają jednakowej siły przebicia w prezentowaniu swoich argumentów. Wynika to choćby z faktu różnicowania sytuacji ustrojowoprawnej poszczególnych grup interesu¹⁴. Kwestią przyjętą przez badaczy prawa administracyjnego jest uznanie studentów za członków korporacji, jednak jednocześnie wskazuje się, że poszczególne grupy tej korporacji są mocno zróżnicowane. Jednak nawet „upodmiotowione” grupy interesu, takie jak doktoranci czy studenci, byłyby traktowane jako użytkownicy zakładu o pozycji raczej pasywnej¹⁵. Problematyczna jest pozycja, jaką poszczególne grupy odgrywają w kwestii realnego członkostwa i udziału w procesie zarządzania. Jednak upodmiotowienie i usamodzielnienie poprzez autonomię uczelni, a co za tym idzie studentów i doktorantów i włączenie ich w procesy decyzyjne, poprzez przekształcenie z użytkownika zakładu w członka korporacji, nastąpiło w bardzo wąskim wymiarze¹⁶. Przyczyną zróżnicowania sytuacji poszczególnych grup interesów mogą być działania pozostałych grup interesów. Przykładem mogą być działania władz uczelni, które doprowadziły do zmian w kwestiach statusu prawnego studentów i doktorantów, a dalej możliwości odwołania się od aktów generalnych, które dotyczą ich sytuacji. Obecny status prawny studentów i doktorantów w relacjach z ich macierzystą szkołą wyższą odnośnie do możliwości skargi na podstawie k.p.a., na które przysługiwała skarga do sądu administracyjnego, został zmieniony¹⁷. Po najnowszej nowelizacji w tym zakresie u.p.s.w. z 2011 r.¹⁸, dotyczącej rozstrzygnięć dokonywanych w sprawach doktorantów przez

¹⁴ P. Lisowski, *op. cit.*, s. 178 i n.

¹⁵ B. Dolnicki, *Pozycja prawna studenta i doktoranta*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 13.

¹⁶ Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Między tradycją a nowoczesnością. Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 235 i n.

¹⁷ A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, „Państwo i Prawo”, nr 11/2011, s. 57 i n.

¹⁸ 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

dyrektorów jednostek naukowych oraz rozstrzygnięć nadzorczych względem samorządu doktoranckiego, zmiany rozszerzyły zakres aktów wydawanych przez uczelnie wyższe w sprawach studentów i doktorantów. Do aktów tych należy stosować k.p.a. i skierować sprawę dalej do sądu administracyjnego. Gorzej jest natomiast z kwestią zaskarżalności aktów generalnych wydawanych przez władze uczelni odnośnie do ich zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi i możliwością ich zaskarżania do sądów administracyjnych¹⁹.

Grupy interesów spoza uczelni są również w stanie wywierać trwały wpływ na proces zarządzania uczelnią. Już wcześniej zaprezentowano możliwość wpływu i stosowania dyskrecjonalnych decyzji przez organy administracji rządowej. Grupy interesu przez swoje działania mogą poszukiwać kontaktu z uczelnią, ale uczelnia też może poszukiwać kontaktu z grupami interesu. Przykładem takich wzajemnych interakcji są choćby oczywiste dzisiaj kontakty wyższych uczelni z przedsiębiorcami i biznesem dotyczące badań naukowych i także ważnego procesu rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki. Proces oddziaływania przez środowiska biznesowe odbywa się szczególnie intensywnie na uczelniach technicznych ze względu na ogromne zapotrzebowanie ze strony rynku pracy na absolwentów takich specjalności. W Polsce jednak brakuje ciągle jeszcze kompleksowych rozwiązań w tej kwestii, a nawet kompleksowych badań. Z jednej strony przedsiębiorcy oczekują od uczelni kształcenia lepiej odpowiadających potrzebom rynku absolwentów, jednak z drugiej w Polsce nie są prowadzone kompleksowe badania dotyczące losów absolwentów wyższych uczelni odnośnie do ich sytuacji (aktywności) na rynku pracy, a jedynie jednostkowe na poziomie instytucjonalnym²⁰. Często nawet oba podmioty nie mają dobrze ukierunkowanych wzajemnych oczekiwań.

Po etapie transformacji ustrojowej i dostosowywania sytuacji do konkurencji w warunkach gospodarki rynkowej dla polskich uczelni rozpoczął się kolejny bardzo ważny etap partnerstwa z sektorem przedsiębiorstw²¹. Na zachodnich uczelniach już dawno dostrzeżono różnicę między klasyczną rolą uniwersytetów traktowanych jako swoista „świątynia wiedzy” a nowoczesnymi jednostkami poddawanych coraz silniejszej presji zewnętrznej dotyczącej kształtu oferty edukacyjnej i badawczej, a także doskonaleniem relacji uniwersytetu z jego otoczeniem z jego otoczeniem, które może stanowić swoisty „katalizator” dla pomysłów i rozwiązań wypracowanych na uczelni wyższej²².

innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455 ze zm.).

¹⁹ A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 70.

²⁰ K. Leja, *Zarządzanie uczelnią. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Warszawa 2013, s. 81. Jak trafnie wskazuje autor, mimo że uczelnie wyższe są zobowiązane u.p.s.w. do prowadzenia badań nad losem absolwentów, często nawet oba podmioty nie mają dobrze ukierunkowanych wzajemnych oczekiwań w stosunku do drugiej strony odnośnie do konkretnych umiejętności czy zdobytej wiedzy.

²¹ D. Antonowicz, *Z tradycji w nowoczesność: brytyjskie uniwersytety w drodze do społeczeństwa wiedzy*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2004, nr 11 (23), s. 124 i n.

²² M. Shattock, *Re-balancing modern concepts of university governance*, „Higher Education Quarterly” 2002, vol. 56 (3), s. 235–236; B. Salter, T. Trapper, *The external pressures on internal governance of universities*, „Higher Education Quarterly” 2002, vol. 4(3), s. 245–246, [za:] K. Leja, *op. cit.*, s. 158 i n.

W Polsce poszczególne grupy interesów również współpracują z uczelniami w celu uzyskania dla obu podmiotów korzyści. Przykładem takiego działania jest utworzenie we Wrocławiu w 2007 roku spółki Wrocławskie Centrum Badań EIT+, której działanie jest ukierunkowane na rozwijanie współpracy między sektorem nauki a lokalnym samorządem i innowacyjnym biznesem²³. W tym przedsięwzięciu mamy zatem wspólną inicjatywę grup interesu z zewnątrz w postaci samorządu terytorialnego i biznesu, które razem oddziałują na lokalne uczelnie w celu lepszej współpracy i wykorzystania potencjału naukowego i badawczego uczelni wyższych we współpracy z biznesem. Przykładem oddziaływania na uczelnie przez organy administracji rządowej i samorządowej jest wprowadzenie tzw. kierunków zamawianych, których absolwenci według prognoz będą w niedalekiej przyszłości bardzo potrzebni polskiej gospodarce. Państwo stara się wywrzeć presję przez dotowanie kierunków głównie na uczelniach technicznych.

4. Podsumowanie

Grupy interesów działające zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz szkół wyższych już dawniej brały udział w procesie zarządzania szkołami wyższymi. Odbywało się to jednak na innych zasadach niż dzisiaj, w demokratycznym państwie prawa. Na szkoły wyższe oddziaływały wtedy organizacje studenckie poprzez organizowanie strajków czy akcji protestacyjnych, inspiratorem bywały także oddziałujące z zewnątrz władze komunistyczne i partia ludowa. Dzisiaj w państwie prawa, kiedy jest zagwarantowana i faktycznie realizowana autonomia szkół wyższych, nadal mamy do czynienia z udziałem grup interesu w ten proces. Jednak takie oddziaływanie musi być dopuszczane przez prawo. Ponadto często uczelnie wyższe starają się zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz poszukiwać kontaktów z grupami interesów. Jest to szczególnie widoczne dzisiaj, w dobie gospodarki rynkowej, budowania społeczeństwa wiedzy i urynkowania szkół wyższych. Musimy jednak pamiętać, że szkoła wyższa i jej społeczność akademicka ma do spełnienia także inne ważniejsze cele niż generowanie zysku gospodarczego i optymalizowanie wydajności w procesie produkowania absolwentów.

Pamiętajmy bowiem, że możliwość nauki i prowadzenia badań naukowych na uczelni wyższej już od czasów odrodzenia polskiej państwowości stanowiła o potencjale rozwijającego się narodu i była ogromną inwestycją na przyszłość. Wtedy młode państwo polskie korzystało z usług wielu wcześniej wykładających na zagranicznych uczelniach naukowców, wśród których powstał pogląd, że praca naukowa nie jest zawodem, a powołaniem²⁴.

²³ Źródło: http://www.eitplus.pl/pl/misja_i_cele_centrum/493/ (dostęp: 2.06.2014).

²⁴ K. Leja, *op. cit.*, s. 45.

III.

Wybrane zagadnienia z praktyki zarządzania szkołą wyższą

Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym

1. Zdolność organów szkoły wyższej do prowadzenia postępowania administracyjnego

Szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym (publicznym) powołanym do świadczenia usług niematerialnych w dziedzinie nauki. Według Eugeniusza Ochendowskiego zakład publiczny jest jednością osób i rzeczy, powołaną przez organy administracji publicznej bądź za ich zezwoleniem przez inne podmioty dla trwałej realizacji określonego zadania publicznego, uprawnioną do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych i stosowania władztwa zakładowego¹. W orzecznictwie sądowym podkreślono, że: „Istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Wynika to z faktu, że grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty”².

Szkoła wyższa i jej organy mogą brać udział w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniach uproszczonych o charakterze administracyjnym – w sprawie wydawania zaświadczeń oraz w sprawach skarg i wniosków, w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w innych postępowaniach szczególnych (np. w postępowaniu w sprawie udzielenia informacji publicznej). Szkoła wyższa jako osoba prawna ma zdolność do występowania jako strona postępowania administracyjnego oraz jako zobowiązany w egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym³ uczelnia ma osobowość prawną. Uczelnia może zatem prowadzić działalność gospodarczą, wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności mającej na celu kształcenia studentów i prowadzenie działalności naukowej, w zakresie i formach określonych w statucie i mieć własne interesy prawne w tej sferze.

¹ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 58. Szerzej: S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 244–270.

² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 r., SA/Bk 320/08, LEX nr 566519.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm. (dalej też: u.p.s.w.).

Organy szkoły wyższej mają zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego, którą stanowi „zespół przesłanek decydujących o zdolności do podejmowania czynności procesowych i czynności materialnoprawnych w postępowaniu administracyjnym”⁴. Kompetencje organów szkoły wyższej do wydawania decyzji administracyjnych wynikają przede wszystkim z art. 60, 70, 169, 196, 173, 175, 176, 190 oraz art. 207 prawa o szkolnictwie wyższym, które dotyczą rozstrzygania w sprawach przyjęcia na studia oraz innych indywidualnych spraw studentów i doktorantów.

Organami jednoosobowymi uczelni są rektor i kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych, zgodnie z art. 60 ust. 6 u.p.s.w. Kierownikiem wydziału jest dziekan. Organy jednoosobowe uczelni mają kompetencje do prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji. Organy uczelni nie są organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale są organami w znaczeniu funkcjonalnym (takimi, którym zlecono funkcje administrowania⁵). Są to organy wskazane w art. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego⁶ (k.p.a.). Zgodnie z art. 1 k.p.a. normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1. Organy szkoły wyższej są „innymi podmiotami powołanymi z mocy prawa” do rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej.

Stosowanie przez organy uczelni przepisów administracyjnego prawa procesowego wynika z art. 207 u.p.s.w., który wskazuje, że do decyzji w sprawach przyjęcia na studia oraz decyzji w sprawach przyjęcia na studia doktoranckie, decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Kodeks stosuje się także do decyzji w sprawach świadczeń pomocy materialnej, podjętych przez komisję stypendialną i odwoławczą komisję stypendialną. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. oznacza, że pewne jego regulacje znajdują zastosowanie wprost, inne z pewnymi modyfikacjami, natomiast jeszcze inne ze względu na specyfikę podmiotu,

⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 111.

⁵ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 140.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej też: k.p.a.).

jakim jest uczelnia, nie będą miały zastosowania przed jej organami⁷. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 kwietnia 2009 r. podkreślił, że: „Do decyzji, o których mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym [...], należą w szczególności: rozstrzygnięcia stwierdzające złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiające o nadaniu tytułu magistra; decyzja wydana po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o nadaniu tytułu zawodowego magistra; decyzja o nadaniu stopnia naukowego; decyzja odmawiająca przyjęcia na studia wyższe; decyzja o skreśleniu z listy studentów”⁸.

Orzecznictwo sądowe wskazuje na zdolność prawną organu szkoły wyższej do bycia podmiotem postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 marca 2010 r. podkreślił, że: „1. Dziekan Wydziału jest jednoosobowym organem uczelni na mocy art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym [...] i wydaje decyzje w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego – jako organ pierwszej instancji (art. 207 ust. 1 ustawy). Skoro ustawodawca w sprawach studenckich wprowadził postępowanie dwuinstancyjne, to przyjąć należy, że zarówno dziekan jak i rektor są w postępowaniu administracyjnym autonomicznymi organami i w przypadkach przewidzianych w ustawie uzyskują w postępowaniu sądownoadministracyjnym zdolność sądową i procesową (art. 25 i 26 p.p.s.a.⁹). 2. Skoro przedmiotem kontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym było postanowienie dziekana wydziału, to stosownie do art. 32 p.p.s.a. stronami tego postępowania jest skarżący oraz dziekan – jako organ, a nie rektor uniwersytetu. To na dziekanie spoczywa określony w art. 54 § 2 p.p.s.a. obowiązek przekazania akt wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę, gdyż posiada on przymiot strony postępowania, a zatem i zdolność sądową do występowania w tej sprawie”¹⁰.

Kontrolę decyzji wydawanych przez dziekana sprawuje rektor. Kompetencja ta wynika z art. 70 ust. 2 u.p.s.w., który stanowi, że: od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej służy odwołanie do rektora. Rektor ma jednak szersze kompetencje procesowe niż tylko rozpatrywanie odwołań od decyzji dziekana. Sprawuje również nadzór nad rozstrzygnięciami kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej i może wszcząć postępowanie nadzorcze z urzędu. Artykuł 70 ust. 3 u.p.s.w. stanowi bowiem, że „Rektor uchyla decyzję kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej sprzeczną z ustawą, statutem, uchwałą senatu lub najwyższego organu kolegialnego

⁷ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 grudnia 2009 r., II SA/OI 891/09, LEX nr 969443.

⁸ III SA/Lu 462/08, LEX nr 554846.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

¹⁰ I OSK 1735/09, LEX nr 578344.

uczelni niepublicznej, uchwałą rady tej jednostki organizacyjnej, regulaminami lub innymi przepisami wewnętrznymi uczelni lub naruszającą ważny interes uczelni”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 marca 2007 r. zauważył, że: „Przepisem szczególnym, o którym stanowi art. 163 k.p.a., jest art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym [...], który przewiduje możliwość uchylecia decyzji sprzecznej z ustawą. Jest to samoistne uprawnienie rektora, które nie wymaga do jego zastosowania złożenia odwołania przez uprawnioną stronę tego postępowania”¹¹. Kompetencje nadzorcze rektora wynikają także z art. 207 ust. 3 u.p.s.w., który stanowi, że „Organem właściwym do wznowienia postępowania w sprawie nadania tytułu zawodowego i wydania dyplomu oraz do stwierdzenia nieważności decyzji o nadaniu tytułu zawodowego i wydaniu dyplomu jest rektor uczelni”.

Wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania zawiera art. 207 ust. 2 u.p.s.w., zgodnie z którym decyzje wydawane przez rektora w pierwszej instancji są ostateczne. W takim przypadku strona może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, stosuje się bowiem odpowiednio art. 127 § 3 k.p.a. przewidujący taki środek zaskarżenia. Wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oznacza wyczerpanie środków zaskarżenia na drodze administracyjnej i stanowi przesłankę dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego. Dopiero po wniesieniu wniosku i wydaniu przez rektora decyzji w tej sprawie stronie służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Z przepisów prawa o szkolnictwie wyższym wynika, że dziekan może delegować swoje kompetencje i upoważnić inne podmioty wewnątrzuczelniane (wydziałowe) do wydawania decyzji administracyjnych. Takimi podmiotami są komisje rekrutacyjne. Zgodnie z art. 169 ust. 10 u.p.s.w. rekrutację przeprowadzają komisje rekrutacyjne powołane przez kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej lub inny organ wskazany w statucie. Komisja rekrutacyjna podejmuje decyzje w sprawach przyjęcia na studia. Komisja rekrutacyjna nie jest powoływana w sytuacji, gdy wstęp na studia jest wolny. Decyzje w sprawie przyjęcia na studia podejmuje w takim przypadku kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub inny organ wskazany w statucie (art. 169 ust. 11 u.p.s.w.). W przypadku powołania wydziałowej komisji rekrutacyjnej odwołanie służy do uczelnianej komisji rekrutacyjnej, powołanej w trybie określonym w statucie. Jeśli komisja rekrutacyjna nie została powołana, to od decyzji kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub innego organu wskazanego w statucie służy odwołanie do rektora, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji (art. 169 ust. 13 u.p.s.w.). Po rozpatrzeniu odwołania decyzję podejmuje odpowiednio uczelniana komisja rekrutacyjna albo rektor w przypadku niepowołania komisji rekrutacyjnej. Decyzja tych organów w sprawie przyjęcia na studia jest ostateczna. Podobne

¹¹ II SA/OI 588/06, LEX nr 265525.

rozwiązanie prawne zostało przyjęte w zakresie rekrutacji na studia doktoranckie. Rekrutację w tym zakresie przeprowadzają komisje rekrutacyjne powołane przez kierownika jednostki organizacyjnej uczelni lub dyrektora jednostki naukowej. Komisje rekrutacyjne podejmują decyzje w sprawach przyjęcia na studia doktoranckie (art. 196 ust. 3 u.p.s.w.).

2. Ograniczenie formalizmu procesowego w postępowaniu przed organami szkoły wyższej

Ograniczenie formalizmu procesowego w prawie administracyjnym wpisuje się w europejskie dążenie do zapewnienia „dobrej i skutecznej”¹² administracji, uproszczenia i odformalizowania procedur oraz zapewnienia przejrzystości postępowania administracyjnego¹³. Nowoczesna regulacja administracyjnego prawa procesowego powinna mieć na celu „zagwarantowanie prawa do dobrej administracji za pomocą otwartej, efektywnej i niezależnej administracji w oparciu o europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego”¹⁴.

Należy uznać, że postępowanie administracyjne przed organami szkoły wyższej, dotyczące indywidualnych spraw studentów i doktorantów, w pewnym zakresie ma charakter uproszczony, a realizuje się w nim ogólne podstawowe założenia tej procedury¹⁵.

Postępowanie uproszczone wyróżniają określone cechy, wymienione przez Janusza Borkowskiego: niezbyt rozbudowana regulacja prawna, założona w przepisach szybkość działania organu administracji publicznej przy ograniczonym formalizmie czynności oraz szeroka dostępność tego postępowania dla różnych podmiotów¹⁶.

Organy szkoły wyższej zobowiązane są przestrzegać zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, zawartej w art. 12 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którą: „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”. W postępowaniu prowadzonym przez organy uczelni, ze

¹² Szerzej: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 25–26.

¹³ Z. Kmiecik, M. Królikowska-Olczak, *Finlandia*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 107.

¹⁴ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej [2012/2024 (INI)].

¹⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 września 2008 r. (II SA/Op 154/08, LEX nr 518037) podkreślił, że: „1. Postępowanie w sprawie przyznania stypendium winno zachować ogólne podstawowe cechy postępowania administracyjnego i respektować podstawowe jego założenia. 2. Wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania stypendium socjalnego i na wyżywienie, wymaga przeprowadzenia postępowania z uwzględnieniem art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.”

¹⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 725.

względu na jego specyfikę, zastosowanie znajdują te instytucje prawne z kodeksu postępowania administracyjnego, które wskazują na uproszczony charakter niektórych czynności procesowych podejmowanych przez organ. Elementy postępowania uproszczonego zawierają m.in. przepisy kodeksu dotyczące terminów załatwiania spraw (w szczególności art. 35 § 1 i 2 k.p.a.). Artykuł 35 § 2 k.p.a. normuje sposób załatwiania tego rodzaju spraw, które mogą być załatwione „niezwłocznie”. Zgodnie z art. 35 § 2 k.p.a. niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub faktów i dowodów powszechnie znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź są możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Oznacza to, że organ nie musi prowadzić szczegółowego postępowania dowodowego, ponieważ od początku postępowania ma dostęp do dowodów w sprawie, co pozwoli mu szybko rozstrzygnąć sprawę.

Inne instytucje prawne, realizujące zasadę prostoty postępowania to: możliwość przyjęcia przez organ oświadczenia strony w miejsce zaświadczenia (art. 75 § 2 k.p.a.), postępowanie gabinetowe oparte przede wszystkim na dokumentach jako uproszczona forma postępowania wyjaśniającego (w sprawach studenckich rozprawa nie jest prowadzona), niestosowanie rozbudowanego systemu środków dowodowych, możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej (art. 107 § 4 k.p.a.), korekta drobnych błędów przez organ administracji publicznej w trybie rektyfikacji decyzji i postanowień (art. 111–113 k.p.a.), samokontrola organu administracji publicznej w postępowaniu odwoławczym (art. 132 k.p.a.) oraz ograniczenie żądania przez organy administracji publicznej zaświadczeń i oświadczeń, jeśli informacje mogą być uzyskane w inny sposób (art. 220 k.p.a.). Uczelnie nie w pełni wdrożyły jeszcze elektroniczną komunikację organu ze stroną w zakresie doręczeń, wezwań, pełnomocnictwa, decyzji i postanowień w formie dokumentu elektronicznego.

W orzecnictwie sądowym ugruntowany został pogląd, że odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. przez organy uczelni polega na zachowaniu przez nie minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia spraw i zagwarantowania ustawowych uprawnień strony¹⁷, ale przy uwzględnieniu specyfiki szkoły wyższej¹⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 lipca 2008 r. słusznie zauważył, że: „1. Decyzja o skreśleniu z listy studentów jest indywidualnym aktem administracyjnym, do którego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. oraz przepisy o zaskarżeniu decyzji do sądu administracyjnego. 2. Decyzja organów uczelni, w kontekście wyrażonej w art. 77

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., SA/Wa 1657/06, LEX nr 320565.

¹⁸ IV SA/Po 201/13, LEX nr 1328687.

ust. 5 Konstytucji RP zasady autonomii szkół wyższych, nie musi spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu administracyjnego”¹⁹.

3. Procesowe prawa studenta w relacjach z organami szkoły wyższej

Student w relacjach z dziekanem i rektorem jako organami uczelni jest chroniony przepisami prawa, takimi jak: Konstytucja RP²⁰, prawo o szkolnictwie wyższym, kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisami wewnętrznymi uczelni, do których należą: statut i regulamin szkoły wyższej. Przepisy wewnątrzszkolowe powinny być zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności wszelkie działania dziekana i rektora oraz innych organów uczelni muszą mieć podstawę prawną. Należy zaznaczyć, że organ uczelni nie może odmówić przyjęcia wniosku studenta, ale powinien się z nim zapoznać i rozpatrzyć w odpowiednim trybie. Decyzja podjęta w sprawach indywidualnych dotyczących studenta powinna mieć formę pisemną, zgodnie z art. 14 § 1 oraz art. 109 k.p.a., chociaż może być ogłaszana w sposób przewidziany w regulaminie studiów. Pozytywna odpowiedź, zgodna z wnioskiem strony, może mieć wyjątkowo formę zgody napisanej na podaniu. Natomiast każde inne rozstrzygnięcie powinno być odrębną pisemną odpowiedzią i zawierać elementy określone w art. 107 k.p.a., w tym – uzasadnienie faktyczne i prawne. Wiąże się to z dopuszczalnością dalszej kontroli rozstrzygnięć dziekana i rektora sprawowaną przez sądy administracyjne. Taki pogląd wyraził WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., w którym podkreślił, że: „Powołanie się na «względy organizacyjne» jako podstawę odmowy przeniesienia na studia stacjonarne wymaga precyzyjnego określenia, jakie to względy i z czego wynikają, zważywszy przy tym, iż odmowa spełnienia wnioskowanego żądania, wymaga dokładnego i przekonującego wyjaśnienia powodów takiego rozstrzygnięcia (art. 8 k.p.a.)”²¹. Rektor jako organ wyższego stopnia sprawuje nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych uczelni (wydziałów), jest niezależny w swoim postępowaniu, co oznacza, że nie uzgadnia swoich rozstrzygnięć z dziekanem jako organem I instancji. „Uzgadnianie” naruszałoby poważnie zasadę prawdy obiektywnej postępowania, zawartą w art. 7 i 77 k.p.a. Rektor kontroluje bowiem poprawność decyzji dziekana, zarówno pod względem materialnym, jak i procesowym. W przypadku ustalenia nieprawidłowości rektor uchyla decyzję dziekana i podejmuje własne rozstrzygnięcie (zgodnie z art. 138 k.p.a.).

¹⁹ IV SA/Po 660/07, LEX nr 566517.

²⁰ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

²¹ II SA/Bd 49/08, LEX nr 554814.

Decyzje organów szkoły wyższej wydawane na podstawie k.p.a. są indywidualnymi administracyjnymi aktami zewnętrznymi. Należy jednak zaznaczyć, że organy szkoły wyższej w ramach stosunku zakładowego podejmują także wiele działań o charakterze wewnętrznym, które nie są decyzjami w rozumieniu k.p.a. W orzecznictwie sądowym do takich aktów „zaliczono w szczególności: zgodę dziekana wydziału na podjęcie dodatkowych studiów na innym kierunku tej samej bądź innej uczelni; odmowę udzielenia przez organy szkoły wyższej urlopu dziekańskiego studentowi. Do zdarzeń niepodlegających reżimowi kodeksu postępowania administracyjnego zaliczono także ocenę egzaminatora, będącą jego wyłącznym atrybutem”²², niedopuszczenie studenta do sesji egzaminacyjnej, wyrażenie zgody na zmianę promotora lub odmowę jej wyrażenia²³. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r. zauważył, że: „Wyrażenie zgody na egzamin komisyjny jest decyzją wewnątrzzakładową, która nie podlega ocenie w toku kontroli sądowej”²⁴.

Należy podkreślić, że w sprawach wewnątrzzakładowych przysługuje użytkownikom prawo wniesienia skargi powszechnej z działu VIII k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 3 § 4 k.p.a. do spraw z zakresu tzw. sfery wewnętrznej administracji stosuje się przepisy działu VIII *Skargi i wnioski*. Postępowanie w sprawach skarg i wniosków stanowi rodzaj uproszczonego postępowania o charakterze administracyjnym, które kończy się zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi. J. Borkowski wskazał, że „uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia”²⁵. Według Małgorzaty Jaśkowskiej uproszczenie postępowania w sprawie skarg i wniosków jest w istocie konsekwencją jego uniwersalności. Postępowanie to ma charakter uniwersalny zarówno ze względu na szeroki zakres podmiotowy, jak i przedmiot²⁶. W postępowaniu w sprawach skarg i wniosków istotna jest reguła kwalifikowania pisma według jego treści²⁷. Zgodnie z art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Przepisy działu VIII k.p.a. tworzą zasadę „jednotorowości proceduralnej, która wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równolegle lub kolejno po sobie w tożsamej sprawie, jak również zapobiega uchylaniu się od rygorów procesowych”²⁸.

²² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 r., II SA/Bk 320/08, LEX nr 566519.

²³ Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, LEX nr 694361.

²⁴ III SA/Gd 360/13, LEX nr 1364747.

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 737.

²⁶ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 1018.

²⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 708.

²⁸ *Ibidem*.

Wnioski

Postępowanie prowadzone przez organy szkoły wyższej powinno „prowadzić do właściwych rezultatów”²⁹. Prostota tego postępowania polega na: uproszczonym sposobie wnoszenia żądania wszczęcia postępowania, często na formularzu dostępnym na stronie internetowej uczelni (np. wniosek w postępowaniu rekrutacyjnym), wykorzystaniu komunikacji elektronicznej w relacjach ze studentami, pominięciu niektórych stadiów postępowania oraz pewnym ograniczeniu uprawnień procesowych jednostki w toku postępowania. Zasada efektywności postępowania zakłada, że organ prowadzi postępowanie w sposób najmniej uciążliwy dla strony i innych uczestników postępowania. Organ może ograniczyć postępowanie dowodowe do niezbędnych czynności, jeżeli sprawa może być rozstrzygnięta na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub faktów i dowodów powszechnie znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź takich, które są możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Należy przyjąć, że organ może rozstrzygnąć sprawę szybko i sprawnie w postępowaniu uproszczonym, jeżeli wniosek strony jest w sposób oczywisty uzasadniony albo wniosek jest w sposób oczywisty bezpodstawny. Należy jednak podkreślić, że w postępowaniu muszą być zachowane minimalne wymogi proceduralne, gwarantujące jednostce ochronę jej praw. Uproszczone postępowanie musi w dalszym ciągu spełniać wymogi sprawiedliwości proceduralnej, której istotą jest podmiotowe traktowanie uczestników postępowania, zapewnienie stronom możliwości korzystania z ich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie im rzetelnego rozpatrzenia sprawy w dwóch instancjach³⁰.

²⁹ Z. Kmiecik, *Ogólne...*, s. 149.

³⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, Dz. U. z 2014 r., poz. 543.

Decyzja administracyjna w postępowaniach przed organami szkół wyższych – wybrane problemy prawne

1. Wstęp

Sprawne funkcjonowanie szkolnictwa wyższego jest jednym z ważniejszych nurtów polityki państwa. Nie sposób byłoby zaakceptować stan faktyczny, w którym państwo nie zabiegałoby o rozwój edukacji i nauki swoich obywateli. Dobrze wykształcone społeczeństwo jest bowiem wartością samą w sobie i sprzyja podnoszeniu jakości życia i funkcjonowania kraju. Od wielu lat zauważalny jest wzrost zainteresowania się systemem szkół wyższych. Wpływają na to zarówno czynniki demograficzne, ekonomiczne, jak i pewne standardy europejskie, których wdrożenie jest niezbędne, aby krajowe normy szkolnictwa wyższego mogły sprzyjać realizowaniu zadań państwa na odpowiednio wysokim poziomie. Nie dziwi zatem fakt, że poruszana tematyka jest przedmiotem wielu dyscyplin naukowych. W ich gronie znalazły się również nauki prawne. Istotne miejsce w obszarze tych nauk zajmuje prawo administracyjne. Jako jedna z najszerzych gałęzi nauk prawnych obejmuje swoim zakresem wszelkiego rodzaju stosunki prawne o charakterze publicznym nawiązywane z uwagi na swoistą konstrukcję systemu szkolnictwa wyższego. Współczesny model szkolnictwa jest uwarunkowany wieloma czynnikami, w tym pozaprawnymi. Wśród nich należy wymienić normy prawne spełniające wymagania stawiane przez standardy europejskie, dobrze wykwalifikowany personel administracyjny, rozwijającą się kadrę naukową, sprzyjającą temu rozwojowi atmosferę nauki i pracy, a także szeroko rozumianą autonomię szkół oraz wkraczający do uczelni akademickich w szybkim tempie kapitalizm i urynkowienie. Jednym z narzędzi prawnych, które sprzyja sprawnemu funkcjonowaniu szkół wyższych w różnych aspektach, jest procedura administracyjna. W ramach przepisów procesowych na szczególną uwagę zasługuje decyzja administracyjna. Jej rola w kształtowaniu relacji prawnych jest doniosła, chociażby z uwagi na szerokie obszary przedmiotowe będące podstawą rozstrzygnięć. Opracowanie niniejsze ma na celu zaprezentowanie węzłowych problemów prawnych dotyczących decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu przed organami szkół wyższych. Na podstawie analizy prawnej przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie tematyki związanej z rolą

decyzji administracyjnych w procesie zarządzania szkołami wyższymi skonstruowane zostaną charakterystyczne elementy wyróżniające decyzje będące efektem postępowania administracyjnego przed organami szkół wyższych oraz ocena zauważonych odmienności w kontekście obowiązujących ogólnych standardów procesowych.

2. Obszary przedmiotowe decydowania administracyjnego

Decyzja administracyjna należy do podstawowych form załatwiania administracyjnych spraw indywidualnych. Fakt ten wynika wprost z art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej też: k.p.a.), który stanowi, że kodeks ten normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Decyzja jest aktem administracyjnym o charakterze zewnętrznym, stąd też powinna być wydana wobec podmiotów niepodporządkowanych. Podstawowym źródłem prawa regulującym problematykę decyzji administracyjnych jest Kodeks postępowania administracyjnego. Nie jest on jednak źródłem samodzielnym, w systemie szkolnictwa wyższego bowiem istnieją również regulacje mające charakter szczegółowy (ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, dalej też: u.p.s.w.), a także regulacje wewnętrzne również odnoszące się do trybu jej wydania, zaskarżenia czy treści. W doktrynie podkreśla się, że „podstawę do wydania decyzji administracyjnej w określonej sprawie indywidualnej stanowią przepisy materialne (określające uprawnienia i obowiązki jednostki), procesowe (regulujące tryb rozstrzygania sprawy) oraz ustrojowe (określające rodzaje organów administracji publicznej i ich kompetencje). Decyzja administracyjna jest zatem kwalifikowanym aktem administracyjnym, wydanym na podstawie ustawy lub z upoważnienia ustawy po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania, rodzącym określone skutki prawne”¹.

Należy zaznaczyć, że z przepisów prawa nie zawsze wynika, w jakiej formie ma nastąpić rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Można jedynie wnioskować na podstawie cech danej sytuacji, czy ma charakter indywidualny, administracyjny, kompetencja do jej rozstrzygania należy do organu i czy można zastosować prawną formę działania organów administracji publicznej o charakterze władczym. Na tym tle powstaje na gruncie praktyki wiele sporów. W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko NSA stwierdzające, że: „o charakterze aktu prawnego decyduje jego istota, a nie nazwa. Stosowanie przez prawodawcę prawidłowego nazewnictwa prawnych form działania administracji ułatwia niewątpliwie rozumienie i stosowanie tych form, jednakże

¹ L. Klat-Wertelecka, *Decyzja jako forma rozstrzygania spraw indywidualnych*, [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 15.

zastosowanie określenia nie harmonizującego z charakterem aktu nie może prowadzić do błędnego stosowania samej instytucji prawnej”².

„W orzecznictwie NSA zarysowała się wyraźna tendencja do szerokiego ujmowania pojęcia decyzja administracyjna. Umożliwia to organom obejmowanie formą decyzji możliwie najszerszego obszaru, a samemu sądowi administracyjnemu rozszerzanie zakresu kontroli, co w państwie prawnym powinno mieć szczególne znaczenie”³.

Podobny pogląd wyrażony jest również w doktrynie w odniesieniu do sytuacji, w których ustawodawca nie precyzuje dokładnie formy załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. W nauce promuje się przyjęcie domniemania działań w formie decyzji wszędzie tam, gdzie administracja władczo wkracza w prawa lub obowiązki podmiotów jej niepodporządkowanych⁴.

Decyzja jest aktem sformalizowanym zawierającym odpowiednie elementy, które warunkują poprawną treść formalną i materialną. Do nich należy zaliczyć:

- oznaczenie organu administracji publicznej,
- datę wydania decyzji,
- oznaczenie strony lub stron,
- powołanie podstawy prawnej,
- rozstrzygnięcie sprawy,
- uzasadnienie faktyczne i prawne,
- ewentualnie inne składniki określone w przepisach szczególnych,
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie lub pouczenie co do formy wystąpienia na drogę sądową, jeżeli w sprawie taka możliwość istnieje,
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu⁵.

Decyzje administracyjne wydawane są w odniesieniu do różnych spraw administracyjnych. W zakresie norm Prawa o szkolnictwie wyższym można wyróżnić kilka podstawowych obszarów decydowania związanych z:

1) systemem szkolnictwa wyższego (pozwolenie na prowadzenie studiów na konkretnym kierunku, pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej, art. 20 u.p.s.w., decyzja Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego do zawieszenia uprawnienia do kształcenia),

² Postanowienie z 20 listopada 1981 r., II SA 848/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 118

³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 17.

⁴ Zob. J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 89; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2011, s. 179

⁵ Zob. art. 107 k.p.a.

2) ustrojem uczelni (decyzja zatwierdzająca statut uczelni wojskowej art. 56 ust. 5 u.p.s.w., nadanie statusu KNOW – Krajowy Naukowy Ośrodek Wiodący, art. 84b u.p.s.w.),

3) ze studiami i studentami:

- procesem rekrutacji (np. decyzja o odmowie przyjęcia na studia, art. 169 u.p.s.w.),
- procesem kształcenia (np. decyzje o przedłużeniu sesji, decyzje o skreśleniu z listy studentów, art. 190 u.p.s.w.),
- pomocą materialną dla studentów (np. decyzje o przyznaniu lub nieprzyznaniu pomocy materialnej, art. 175 u.p.s.w.).

Decyzje wydawane w ramach systemu szkolnictwa wyższego będą przede wszystkim rozstrzygały o kwestiach podstawowych związanych ze strukturą jednostek tworzących system oraz ze wzajemnymi zależnościami między ogniwami systemu. „Przez system należy rozumieć ogół warunków instytucjonalnych i finansowych tworzonych przez państwo dla realizacji prawa do nauki oraz swobodnego prowadzenia badań naukowych”⁶. W literaturze podnosi się rozróżnienie znaczenia systemu szkolnictwa wyższego w węższym i szerokim ujęciu. Wąskie ujęcie obejmuje uczelnie wyższe publiczne i niepubliczne, szkoły wyznaniowe oraz instytuty Polskiej Akademii Nauk. Natomiast szerokie znaczenie systemu dodatkowo wiąże wszelkie krajowe instytuty badawcze, międzynarodowe instytuty naukowe itp.⁷

Władcze akty administracyjne w obrębie ustroju szkolnictwa wyższego będą dotyczyły organizacji funkcjonowania uczelni. W tym zakresie rozstrzyganie w formie decyzji ma dość ograniczony zasięg. Wynika to przede wszystkim z faktu, że materia związana z ustrojem jest domeną administracyjnego prawa ustrojowego i kwestie procesowe nie mają tu szerszego znaczenia.

Studia i studenci to ostatni i najszerzy obszar przedmiotowy decyzji administracyjnych. W ramach tej problematyki w drodze decyzji załatwia się wiele spraw indywidualnych związanych z realizacją prawa materialnego kształtującego status prawny studenta. Wydawanie decyzji wiąże się z prawami i obowiązkami studentów. Decyzja stanowi narzędzie procesowe do urzeczywistnienia materialnych prerogatyw użytkowników zakładu administracyjnego.

Wszystkie wymienione wyżej kategorie sytuacji, w których mogą być wydawane decyzje administracyjne, muszą ponadto spełniać łącznie dwa warunki:

- 1) stanowią konkretyzację spraw indywidualnych,
- 2) załatwiane sprawy wywierają bezpośredni skutek na zewnątrz.

⁶ M. Pyter (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 6

⁷ *Ibidem*, s. 6.

Spełnienie tych warunków potwierdza orzecznictwo NSA. W jednym z postanowień sąd orzekł, że „Sytuacje, kiedy rozstrzygnięcie organu uczelni dotyczy sfery praw i obowiązków studenta i wywiera bezpośredni skutek na zewnątrz”⁸. Pogląd ten podziela również przedstawiciele doktryny, twierdząc, że „nie wydaje się w drodze decyzji administracyjnych aktów organów uczelni ze sfery aktów administracyjnych wewnętrznych. Wynika to z faktu, że jednostronne działania prawne organów zakładu skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego, które to nie wpływają na sam byt tego stosunku nie wymagają wydawania decyzji indywidualnych, a co za tym idzie nie podlegają reżimowi K.p.a.”⁹.

3. Cechy decyzji wydawanych przez organy szkolnictwa wyższego

Decyzje administracyjne wydawane przez uprawnione do tego organy w ramach ich kompetencji odpowiadają niektórym klasycznym cechom władczych aktów administracyjnych. Są jednak i takie, które wyróżniają je spośród innych, tworząc tym samym specyfikę regulacji szczególnej nie zawsze możliwej do pogodzenia z utrwalonymi od lat standardami państwa prawa.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć cechy odpowiadające tradycyjnemu ujęciu decyzji administracyjnych. I tak:

- 1) decyzja wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania,
- 2) zachowany jest indywidualny charakter aktu administracyjnego,
- 3) możliwe jest zastosowanie zwyczajnego trybu odwoławczego,
- 4) możliwe jest zastosowanie kodeksowych trybów nadzwyczajnych.

Drugą grupę stanowią cechy charakterystyczne dla decyzji wydawanych w szkolnictwie wyższym. Wśród nich należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

1) Choć decyzja wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, należy zauważyć, że postępowanie to ma charakter bardzo uproszczony i odformalizowany. Nie przeprowadza się bowiem tradycyjnego postępowania dowodowego, w tym nie zawiadamia się strony o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji.

2) Podstawa prawna decyzji nie zawsze składa się wyłącznie z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W literaturze spotyka się pogląd, zgodnie z którym podstawę prawną może stanowić również umowa międzynarodowa. Marta Woźniak podkreśla, że w takim przypadku „muszą jednak być spełnione następujące warunki: treść i sposób zredagowania umowy nie powinien pozostawiać wątpliwości [...], organ administracji ma

⁸ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., I OSK 2204/11, baza orzeczeń NSA.

⁹ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 214.

wiedzę o tym, że umowa istnieje i wolę jej wykorzystania w procesie stosowania prawa”¹⁰. Podstawę prawną w przypadku przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym tworzą również akty wewnętrzne oraz akty należące do tzw. prawa zakładowego. Mają one jednak status drugorzędny, uzupełniający wobec tych aktów, które należą do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

3) Wprowadzono nowy tryb nadzwyczajny – unieważnienie postępowania zakończonego decyzją (art. 193 u.p.s.w.). Regulacja ta jest dość niejasna, art. 156 k.p.a. bowiem przewiduje instytucję nieważności decyzji. Stąd też trudno jest ocenić wzajemne relacje między tymi instytucjami. W przypadku unieważnienia postępowania zakończonego decyzją administracyjną prawdopodobnie konsekwencją jest również unieważnienie decyzji. Jaki jednak jest sens unieważniania postępowania, jeśli samo postępowanie nie wywołuje skutku, a jedynie decyzja wydana po jego przeprowadzeniu.

4) Skierowanie decyzji do podmiotów podporządkowanych jest również dość kontrowersyjną odmiennością, ponieważ istota władczych aktów polega m.in. na ich zewnętrznym charakterze. W odniesieniu do sytuacji prawnych występujących w prawie o szkolnictwie wyższym „zewnętrzność” decyzji oznacza zewnętrzny skutek wywołany bezpośrednio przez wydany akt. Są jednak takie okoliczności, które nie wskazują wprost, czy mamy do czynienia ze skutkiem zewnętrznym zachodzącym bezpośrednio, czy pośrednio; na przykład odmowa wydania zgody na przystąpienie do egzaminu warunkowego.

5) Nie ma uporządkowanego katalogu spraw administracyjnych, do których jasno przypisana jest forma decyzji (np. odmowa udzielenia prawa do przystąpienia do egzaminu komisyjnego). Nie chodzi tu o enumeratywne wyliczenie konkretnych przypadków, ale o jasne, stałe zasady, którymi należałoby się kierować przy wyborze właściwej formy działania.

6) Istnieje poszerzony (w odniesieniu do poprzedniego stanu prawnego oraz do obowiązujących zasad kodeksowych) krąg osób uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych. Są to m.in. organy uczelni, komisje, kierownicy studiów doktoranckich, dyrektorzy jednostek naukowych, kierownicy podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni (np. art. 169 ust. 10 u.p.s.w.).

7) Ustanowienie jednego wspólnego organu (rektor uczelni) właściwego do wznowienia postępowania w sprawie administracyjnej dotyczącej nadania tytułu zawodowego i wydania dyplomu oraz do stwierdzenia nieważności decyzji o nadaniu tytułu zawodowego i wydania dyplomu (art. 207 ust. 3 u.p.s.w.).

8) Zrównanie uprawnień odwoławczych rektora uczelni z samorządowym kolegium odwoławczym i ministrem (art. 207 ust. 2 u.p.s.w.).

¹⁰ M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 109.

9) Istnieją szczególne praktyki dotyczące formy decyzji. Specyfika i problem jednocześnie polega na tym, że do identycznych sytuacji prawnych ma zastosowanie inna forma rozstrzygnięcia, np. przepisy prawa w przypadku studiów doktoranckich nie przewidywają rozwiązania, o którym stanowi przepis art. 171 ust. 3 u.p.s.w.¹¹ Tezę tę potwierdza również orzecznictwo. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej też: WSA) stwierdza, że „z przepisów wynika, że rozstrzygnięcia organów uczelni podlegające kontroli przez sąd administracyjny w przedmiocie statusu doktoranta wiążą się tylko i wyłącznie z **procesem rekrutacji** na studia doktoranckie, prowadzonym ściśle według wskazanych wyżej przepisów”¹². Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że zachodzi zjawisko nierówności wobec prawa użytkowników zakładu administracyjnego, jakim jest uczelnia. Nie można zgodzić się z faktem, iż student może mieć lepiej chroniony pod względem procesowym status niż słuchacz studiów doktoranckich (obecnie studiów III stopnia). Wydaje się, że sytuacja powyższa jest wynikiem niedopatrzienia ustawodawcy i należy postulować zmianę przepisów w tym zakresie.

10) Treść decyzji w wielu przypadkach jest mało sformalizowana i nie odpowiada wymogom kodeksowym. W klasycznym ujęciu kodeksowym decyzja jest aktem sformalizowanym zawierającym enumeratywnie wymienione elementy formalne. Przepisy szczególne mogą modyfikować wymogi co do treści decyzji, jednakże na gruncie przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym modyfikacja taka nie nastąpiła. Odformalizowanie natomiast przypisywane jest szeroko rozumianej autonomii szkół wyższych. Na treść decyzji w wielu przypadkach składa się rozstrzygnięcie (odpowieź na wniosek), data i podpis osoby uprawnionej do wydania decyzji. W doktrynie można zauważyć pogląd, zgodnie z którym „decyzja organów uczelni w kontekście art. 70 ust. 5 Konstytucji RP określająca zasadę autonomii szkół wyższych nie musi spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organu administracyjnego”¹³. Pogląd ten również wspiera orzecznictwo administracyjne. Zgodnie z proponowaną przez sąd administracyjny tezą „odpowiednie stosowanie K.p.a. polega na zachowaniu przez organ minimum procedury administracyjnej, niezbędnej do załatwienia sprawy i zagwarantowaniu ustawowych uprawnień strony”¹⁴. Powyższa sytuacja rodzi wiele wątpliwości chociażby z uwagi na fakt, że minimalny formalizm nie wynika wprost z przepisów prawa, a jedynie z praktyki i zwyczaju.

11) Poszerzony krąg osób uprawnionych do wydania decyzji. Decyzję administracyjną zgodnie z art. 1 k.p.a. mogą wydawać organy administracji publicznej lub inne

¹¹ Art. 171 ust. 3: Student może przenieść się z innej uczelni, w tym także zagranicznej, za zgodą kierownika podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni przyjmującej, wyrażoną w drodze decyzji, jeżeli wypełnił wszystkie obowiązki wynikające z przepisów obowiązujących w uczelni, którą opuszcza.

¹² Wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2009 r., III SA/Lu 444/09, Legalis.

¹³ M. Pyter (red.), *op. cit.*, s. 1007.

¹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 23 lipca 2008 r., IV SA/Po 660/07, niepublikowany.

podmioty, które na podstawie upoważnień ustawowych lub porozumienia są powołane do tej funkcji. W przypadku Prawa o szkolnictwie wyższym można wyróżnić dwie kategorie podmiotów uprawnionych do wydawania aktów administracyjnych:

- a) mających status organu administracji publicznej (np. rektor),
- b) niemających statusu organu administracji publicznej (np. dziekan, komisja rekrutacyjna), a posiadających status organu w znaczeniu funkcjonalnym. Rozróżnienie to znajduje również wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z tezą wyroku WSA w Olsztynie „dziekan nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 K.p.a., ale w świetle P.s.w. dziekan będący kierownikiem podstawowej jednostki organizacyjnej pełni funkcję organu pierwszej instancji w postępowaniach administracyjnych, o których mowa w art. 207 ust. 1 P.s.w.”¹⁵. Rozbudowany katalog osób posiadających zdolność do załatwiania spraw w drodze decyzji wynika ze złożonej, opartej na decentralizacji struktury szkół wyższych i związanym z tym podziale kompetencji i zadań. Sytuację tę należy ocenić pozytywnie. Biorąc pod uwagę fakt ekonomiki procesowej i znajomości zagadnienia będącego przedmiotem postępowania, aktualna okoliczność wydaje się korzystnie rozwiązana dla strony procesu administracyjnego.

4. Wnioski

Na zakończenie można przypomnieć kilka zasad, którym powinno odpowiadać każde orzeczenie wydane w postępowaniu administracyjnym, zarówno ogólnym, jak i szczególnym. Po pierwsze, wydanie orzeczenia musi być poprzedzone postępowaniem administracyjnym. Po drugie, orzeczenie powinno być wydane w rozsądnym czasie. Po trzecie, orzeczenie powinno być spójne i zupełne. I po czwarte, orzeczenie powinno odpowiadać wymogom prawa materialnego i procesowego. Co jednocześnie oznacza, że wymogi te powinny istnieć nawet w minimalnym zakresie.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań nasuwa się kilka kluczowych refleksji natury ogólnej oraz kilka postulatów *de lege ferenda*. Z pewnością warto zauważyć, że ważnym czynnikiem kreującym rolę decyzji w postępowaniu przed organami szkół wyższych jest zasada autonomii uczelni. Zgodnie z art. 4 u.p.s.w. uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie. Zasada niezależności, bo tak można ją nazwać, wywodzi się ze średniowiecza i zagwarantowana jest współcześnie przez normę konstytucyjną wyrażoną w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP. Oznacza ona niezależność w tworzeniu programów nauczania,

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 13 października 2009 r., II SA/OI 471/09, Legalis.

przeprowadzania badań naukowych, realizowaniu inicjatyw naukowo-badawczych¹⁶. Na temat autonomii szkół wyższych wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r.¹⁷ Zgodnie z treścią wyroku przez autonomię należy rozumieć konstytucyjnie chronioną sferę prowadzenia badań naukowych i działalności dydaktycznej w ramach obowiązującego porządku prawnego. Autonomia nie oznacza jednak dowolności. Nie powinna zatem pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa w odniesieniu do ochrony procesowej jednostki będącej użytkownikiem zakładu administracyjnego. Nawiązując do rozważań dotyczących równego traktowania studentów i doktorantów w zakresie realizowania ich uprawnień, należałoby zwrócić uwagę, że przepisy wewnętrzne (regulaminy i statuty) regulujące wiele praw i obowiązków użytkowników uczelni powinny mieć na względzie wszystkie przepisy Konstytucji RP. A ze swoich uprawnień wynikających art. 70 ust. 5 Konstytucji korzystać rozważnie na podstawie przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym.

Nie sposób nie podkreślić w podsumowaniu również faktu, że autonomia nie powinna tworzyć mniej korzystnych sytuacji prawnych dla podmiotów – adresatów decyzji administracyjnych niż przewidują to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (np. co do treści decyzji). Kształtowanie treści decyzji w sposób niesformalizowany, oderwany od przepisów kodeksowych musiałby mieć swoje uzasadnienie w przepisach prawa. Tymczasem ustawodawca milczy na ten temat. Natomiast rolę kreatora przejęła z powodzeniem praktyka i zwyczaj. Trudno jednak się zgodzić się z faktem pomijania w decyzjach formy pisemnej lub uzasadnienia w przypadku decyzji negatywnej. Krytycznie należy również ocenić pomijanie pouczenia o możliwości wniesienia środków zaskarżania.

Należy postulować określenie minimalnej treści decyzji w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego uwzględniającej określenie przynajmniej w decyzjach negatywnych podania uzasadnienia i pouczenia o środkach odwoławczych, a także wyeliminowanie nierównego traktowania kategorii użytkowników o podobnym statusie (np. studentów, słuchaczy studiów doktoranckich).

Warto także podkreślić, że administracja uczelniana nie podlega zasadom autonomii. Zarówno obieg dokumentów, jak i np. realizacja prawa dostępu do informacji publicznej muszą być zagwarantowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej jednak działanie w warunkach autonomii stanowi swego rodzaju usprawiedliwienie dla „niedbalstwa administracyjnego”. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że dopóki uproszczona biurokracja nie narusza procesowych praw jednostki i działa w interesie indywidualnym i społecznym, dopóty może być akceptowana. Natomiast wszelkiego rodzaju

¹⁶ Zob. także H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 34.

¹⁷ SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

przejawy naruszenia zasad dobrej administracji należy z całą stanowczością poddać oczywistej krytyce.

Na zakończenie powyższych rozważań można podjąć próbę zdefiniowania zasady ograniczonego formalizmu, uwzględniając obowiązujące normy prawne. Rozwój prawa administracyjnego sprzyja wprowadzeniu standardów porozumiewania się między administracją a obywatelem, hołdujących formom przejrzystym, zrozumiałym, w miarę prostym i skutecznym. Zasada ograniczonego formalizmu dotyczyłaby przede wszystkim trzech płaszczyzn porozumiewania się: treści, formy i trybu wnoszenia. W dużej mierze realizację postulatów w zakresie treści zawiera Kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy pozakodeksowe rzadko rozwijają wyjątki od omawianej zasady. Kodeks zgodnie z przepisem art. 128 k.p.a. stanowi, że „Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji”. Ustawodawca wyraźnie formułuje regułę, zgodnie z którą podstawowy środek zaskarżenia decyzji może być złożony w każdej formie, a treść może jedynie ograniczać się do wyrażenia niezadowolenia z rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu, nie precyzując stanowiska, dlaczego strona takie niezadowolenie wyraża i na czym je opiera. Kodeks dopuszcza istnienie odmiennych regulacji w przepisach szczególnych, lecz ustawodawca korzysta z tej możliwości dość rzadko. Prawo o szkolnictwie wyższym mogłoby wykorzystać istniejącą w tym zakresie lukę prawną.

Drugą płaszczyznę obok przejrzystości i prostoty języka stanowi również nieskomplikowana forma. Powszechnie znany jest bowiem pogląd Sądu Najwyższego, że „Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, pismo strony postępowania administracyjnego wniesione do organu odwoławczego w ustawowym terminie do złożenia odwołania, wyrażające niezadowolenie z decyzji nieostatecznej, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od decyzji”¹⁸. Kwestie formy reguluje przepis art. 63 k.p.a., odwołując się do pism jako zbiorczej nazwy dla wszelkiego rodzaju odwołań, zażaleń itp. Zasada ograniczonego formalizmu to również tryb wnoszenia środka zaskarżenia. Do kwestii tej odnosi się regulacja art. 63 § 1 k.p.a., zgodnie z którym podania można wnosić pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1996 r., III ARN 14/96, niepublikowany.

Normy etyczne jako podstawa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec studentów i doktorantów

Impulsem do rozpoczęcia prac nad artykułem było stwierdzenie pani prof. Marii Gintowot-Jankowicz wygłoszone podczas konferencji *Etyka profesji prawniczych – wyzwania współczesności*, że „kodyfikowanie norm etycznych w postaci aktu prawnego jest wręcz krzykiem rozpacz”¹. Dyskusja ta odbyła się po wygłoszonym referacie prof. Stanisława Rucińskiego nt. etycznych podstaw wykształcenia prawniczego. Podczas dyskusji skoncentrowano się nad możliwością wychowania studentów zasadniczo już ukształtowanych moralnie. Niemniej wspomniany „krzyk rozpacz” stanowił impuls do pochylenia się nad problematyką norm etycznych wśród studentów oraz jako przesłanki do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec studentów czy też doktorantów.

Wśród pracowników naukowych, dydaktycznych, doktorantów, a także nauczycieli czy innych profesji mających kontakt z młodzieżą, panuje świadomość zachodzących zmian. Wskazane podmioty mają subiektywne odczucie pogłębiających się różnic między „starszym pokoleniem” a młodzieżą. Przywołane pogłębiające się różnice w sposobie postrzegania otaczającej rzeczywistości można bardzo dobrze zauważyć, prowadząc zajęcia ze studentami czy też uczniami. Oczywiście ocena ta ma charakter subiektywny. Nie można również generalizować problemu i z defetystycznym podejściem twierdzić, że uczniowie i studenci mają coraz gorsze podejście m.in. do nauki. Niemniej odczucie o coraz trudniejszej współpracy między prowadzącymi zajęcia a odbiorcami, świadomość pogłębiającej się różnicy, której powodów można doszukiwać się m.in. w zaniku norm moralnych, pogłębiającej się bierności, myśleniu w kategoriach „ja”, a nie „my”, jest powszechne.

Współcześnie prowadzone są liczne dyskusje nt. autonomii jednostki. Niemniej „jest przy tym sprawą oczywistą i naturalną, że wolność zachowań jednostki nie jest absolutna i może napotkać bariery wynikające przede wszystkim z praw i wolności innych osób”². Wspomniane bariery mogą wynikać także z przyjętych w danej grupie

¹ Sprawozdanie z konferencji naukowej *Etyka profesji prawniczych – wyzwania współczesności*, Sieniawa k. Przeworska, 15–17 listopada 2007 r., <http://www.etykaprawnicza.pl/aktualnosci/182,Sprawozdanie-%3A+Konferencja+%22Etyka+profesji+prawniczych+-+wyzwania+wsp%C3%B3%C5%82czesno-%C5%9Bci%22.html>, (dostęp: 28.11.2014).

² J. Blicharz, *Problemy w zakresie sposobów pojmowania autonomii jednostki (osoby)*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji*.

norm etycznych. Należy zatem zadać pytanie o wpływ norm etycznych na codzienność życia akademickiego. Normy etyczne nie mają charakteru norm prawnych, czego konsekwencją jest brak sankcji prawnych i możliwości egzekwowania ewentualnego niepodporządkowania się ich treści. Wydawać by się mogło, że normy etyczne są czymś abstrakcyjnym, czymś oderwanym od realnej przestrzeni, w której na co dzień m.in. student, doktorant się porusza.

Czy zatem normy etyczne mogą stanowić przesłankę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, którego konsekwencją może być zastosowanie kar dyscyplinarnych?

Aby odpowiedzieć na postawione pytanie, w pierwszej kolejności zostanie skróto-wo, z uwagi na treść artykułu, opisana problematyka norm etycznych, ich funkcje, a następnie zostanie omówione zagadnienie postępowania dyscyplinarnego wobec studentów i doktorantów na gruncie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej: u.p.s.w.)³.

Według definicji Nowej encyklopedii powszechnej PWN norma etyczna jest „po- winnością takiego a nie innego zachowania się w danych warunkach ze względu na przy- jętą moralność”⁴. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na etykę normatywną, która jest działem etyki⁵. Etyka normatywna, co sugeruje sama nazwa, formułuje reguły, zalecenia dotyczące ludzkich zachowań. Osobnym zagadnieniem, które w niniejszym artykule nie zostanie szczegółowo omówione, są źródła tworzonych powinności moralnych. Normy postępowania często tworzą tzw. deontologie⁶, które regulują sposób zachowania jedno- stek przynależnych do określonych grup społecznych, zawodowych, np. kodeks etyki studentów, deontologia lekarska⁷.

Naturą etyki jest zadawanie pytania o dobro czy też zło. Jest to pytanie, na które nie ma i (najprawdopodobniej) nie będzie jednoznacznej odpowiedzi. Refleksja nad tym, co właściwe i niewłaściwe, zdominowała świat ludzki, niemniej nie uzyskano uniwersalnie akceptowalnej odpowiedzi. Jest to zagadnienie trudne do ujęcia w sztywne ramy ze względu na swoją naturę. Rozważania na temat tego, co dobre lub złe, zdominowane są sądami wartościującymi⁸. Zawierają w sobie cechę subiektywności i należy pamiętać, że zagadnienie to nigdy nie będzie rozstrzygnięte. Iris Murdoch stwierdził, że „Myśl określa

Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 58.

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742, 1544; z 2013 r. poz. 675, 829, 1005, 1588, 1650; z 2014 r. poz. 7).

⁴ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, tom 4, Warszawa 1996, s. 513.

⁵ O. Nawrot, *Etyka normatywna*, [w:] P. Skuczyński, S. Sykuna (red.), *Leksykon etyki prawniczej*, Warszawa 2013, s. 98.

⁶ Deontologia jest działem etyki. Jest to nauka o obowiązku. Deontologia formułuje normy postępowania w danej dziedzinie lub określonej sytuacji (gr. *deon* – to, co konieczne). A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Cykada Direct 2001, s. 149.

⁷ O. Nawrot, *op. cit.*, s. 99.

⁸ J. Teichman, *Etyka społeczna. Podręcznik dla studentów*, Warszawa 2002, s. 13.

byt”⁹. Zatem, w jaki sposób studenci czy doktoranci określają swój byt? Czy we współczesnym świecie jest miejsce na moralność, zasady etyczne? Na zadane pytania oczywiście nie ma uniwersalnej, niebudzącej sprzeciwu odpowiedzi. Rozważania na temat relatywizmu etycznego mogą zostać sprowadzone do stwierdzenia, że „dobro i zło mają charakter względny”¹⁰. Teorią głoszoną przez relatywizm aksjologiczny jest stwierdzenie, że „opinie moralne są tylko względnie słuszne, co prowadzi do zrównania ich wartości”¹¹.

Niemniej jednak autor niniejszej pracy mimo trudności w odpowiedzi na pytanie, co jest słuszne, uważa, że nie można sprowadzać wszystkiego do stwierdzenia, że „opinie moralne są tylko względnie słuszne, co prowadzi do zrównania ich wartości”. Moralność, jakkolwiek trudna do zdefiniowania, występuje, a jej pewne elementy są wspólne dla np. danej grupy czy danego społeczeństwa. Są to podświadome, subiektywne odczucia autora niniejszego artykułu, wywnioskowane z doznanych przeżyć. To potoczne odczucie autora polski historyk filozofii Stefan Świeżawski w jednej ze swoich prac określił w następujący sposób:

„Bardzo różny był co prawda charakter społeczny w filozofii moralnej Arystotelesa lub Platona od nurtu etyczno-społecznego przenikającego Ewangelie, Dzieje Apostolskie i Listy, niemniej i tu, i tam podstawowe znaczenie aspektu społecznego całej moralności nie ulega wątpliwości. W każdej też epoce – a więc i w wieku XV – wraz ze świadomością zagrażającego i narastającego zła moralnego, zdawano sobie sprawę, że nie chodzi tu tylko o wykroczenia indywidualne, ale również (a może jeszcze bardziej?) o zło nadwężające wiązania fundamentalnych struktur społecznych”¹².

Poczynione uwagi sygnalizują zawilość przedstawionego problemu. W jaki zatem sposób normy etyczne odnosić się będą do studentów, doktorantów, a w szczególności, jakie znaczenie będą miały przy postępowaniach dyscyplinarnych? W ostatnich latach w ośrodkach akademickich powstały liczne kodeksy etyki studentów, np. Kodeks Etyki Studentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (dalej Kodeks WPAE)¹³ czy też Kodeks Etyki Studenta Politechniki Gdańskiej (dalej Kodeks PG)¹⁴. Zgodnie z art. 1 Kodeksu WPAE student powinien postępować zgodnie z prawem, tradycją i zasadami kultury osobistej. Natomiast zgodnie z § 1 Kodeksu PG zasady Kodeksu Etyki wynikają z ogólnie przyjętych norm moralnych, a w szczególności z norm moralnych właściwych dla etyki kształcenia akademickiego.

⁹ J. Teichman za: I. Murdoch, *Etyka społeczna. Podręcznik dla studentów*, Warszawa 2002, s. 13.

¹⁰ I. Lazari-Pawłowska, *Etyka. Pisma wybrane*, [w:] P. J. Smoczyński (red.), *Bibliografia prac naukowych Iji Lazari-Pawłowskiej*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992, s. 109.

¹¹ *Ibidem*.

¹² S. Świeżawski, *U źródeł nowożytnej etyki. Filozofia moralna w Europie XV wieku*, Kraków 1987, s. 181.

¹³ A. Szadok-Bratuń (red.), *Kodeks Etyki Studentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z komentarzem*, Wrocław 2010.

¹⁴ http://www.mif.pg.gda.pl/kfamo/VARIA/kodeks_etyki_studenta_pg.pdf, (dostęp: 28.11.2014).

Przyjęcie kodeksu etyki np. przez dany wydział, uniwersytet czy też jednostkę badawczą należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak otwarte pozostaje pytanie o realny wpływ przyjmowanych zasad etycznych na prawa i obowiązki np. studenta czy też doktoranta.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 u.p.s.w. za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyny uchybiające godności studenta student ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną przed komisją dyscyplinarną albo przed sądem koleżeńskim samorządu studenckiego, (dalej sąd koleżeński). Natomiast zgodnie z art. 211 ust. 2 u.p.s.w. za ten sam czyn student nie może być ukarany jednocześnie przez sąd koleżeński i komisję dyscyplinarną. Studentem zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 18k u.p.s.w. jest osoba kształcąca się na studiach wyższych¹⁵. Przepisy art. 211–224 u.p.s.w. określają szczegółowo zasady oraz tryb odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów. Należy zwrócić uwagę, że przepisy te mają zastosowanie również do doktorantów¹⁶, ponieważ zgodnie z art. 226 ust. 1 u.p.s.w. za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyny uchybiające godności doktoranta doktorant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Do odpowiedzialności dyscyplinarnej doktorantów stosuje się odpowiednio przepisy art. 211–224 u.p.s.w., z zastrzeżeniem ust. 2 i 3¹⁷.

Drugim, podstawowym aktem prawnym mającym charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, regulującym podstawowe zasady procedury dyscyplinarnej względem studentów (a z uwagi na opisane powyżej odesłanie art. 226 u.p.s.w. do stosowania zapisów postępowania względem doktorantów), jest rozporządzenie ministra właściwego do spraw szkolnictwa. Ustawodawca zawarł delegację w art. 224 u.p.s.w. stanowiącą, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że ustawodawca wyraźnie nakreślił ramy treściowe rozporządzenia, ponieważ zgodnie z treścią art. 224 u.p.s.w.¹⁸ delegacja ustawowa została zrealizowana

¹⁵ Studia wyższe zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 u.p.s.w. oznaczają studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, prowadzone przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 18l u.p.s.w. doktorantem jest uczestnik studiów doktoranckich.

¹⁷ Zgodnie z treścią art. 226 ust. 2 u.p.s.w. komisja dyscyplinarna rozstrzygająca sprawę doktoranta orzeka w składzie złożonym z przewodniczącego składu orzekającego, którym jest nauczyciel akademicki, oraz w równej liczbie z nauczycieli akademickich i doktorantów. Natomiast zgodnie z ust. 3 art. 226 u.p.s.w. organizację i szczegółowy tryb postępowania przed sądem koleżeńskim doktorantów określa regulamin samorządu doktorantów.

¹⁸ W rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 224 u.p.s.w. należy uwzględnić: umorzenie postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscyplinarnego, w szczególności w przypadkach: upływu terminu przedawnienia, stwierdzenia, że postępowanie dyscyplinarne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie ukończzone lub wcześniej wszczęte jest w toku, znikomej szkodliwości popełnionego czynu; możliwość zawieszenia postępowania dyscyplinarnego przez komisję dyscyplinarną, w szczególności w przypadku, gdy w sprawie tego samego czynu wszczęto postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o wykroczenia, a także możliwość podejmowania przez komisję dyscyplinarną zawieszonego postępowania; przywracanie terminu wniesienia odwołania przez studenta

poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów (dalej r.p.w.d.)¹⁹.

Rozważając problematykę postępowania dyscyplinarnego względem studentów, należy pamiętać, że regulacje zawarte w u.p.s.w. i r.p.w.d. nie mają charakteru kompleksowego i nie normują omawianej kwestii w pełni. Zgodnie z art. 223 u.p.s.w. do postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec studentów, z wyjątkiem postępowania przed sądem koleżeńskim, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej k.p.k.)²⁰, z wyłączeniem art. 82²¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwe trudności stosowania k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym względem studentów²².

Zgodnie z treścią art. 211 u.p.s.w. student ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyny uchybiające godności studenta. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że mimo użycia spójnika „oraz”, a więc tym samym sugerowanie, że przewinieniem dyscyplinarnym jest tylko taki czyn, który spełnia łącznie dwa warunki – naruszenie przepisów obowiązujących na uczelni oraz odpowiedzialność za czyny uchybiające godności studenta, pełna treść art. 211 u.p.s.w. „daje podstawy do przyjęcia, że wymienia on dwa rodzaje przewinienia”²³.

Z uwagi na temat niniejszego artykułu dalsza część pracy zostanie poświęcona drugiemu członowi art. 211 u.p.s.w., tj. uchybieniu godności studenta jako przesłanki

ukaranego karą upomnienia w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminom; postępowanie przed komisjami dyscyplinarnymi w uczelni oraz przed odwoławczą komisją dyscyplinarną obejmujące rozpoznanie wniosku przez skład orzekający na posiedzeniu niejawnym oraz na rozprawie; odrzucenie odwołania studenta przez przewodniczącego odwoławczej komisji dyscyplinarnej w razie wniesienia odwołania po upływie terminu przewidzianego w art. 220 ust. 2 albo przez osobę nieuprawnioną; tryb wzywania i przesłuchiwanie obwinionego, świadków i biegłych oraz przeprowadzania innych dowodów.

¹⁹ Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów (Dz. U. Nr 236, poz. 1707).

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

²¹ Zgodnie z treścią art. 82 k.p.k. obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury. Treść art. 82 k.p.k. została zmieniona ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 82 k.p.k. obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury lub ustawy o radcach prawnych. Nowe brzmienie art. 82 k.p.k. wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r.

²² R. Ponikowski, *Problemy postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, „Życie Szkoły Wyższej” 1986, nr 9, s. 59.

²³ M. Pyter, A. Balicki, M. Duda, D. Dudek, M. Gałązka, B. Kucia – Guściora, P. Nowik, P. Telusiewicz, K. Wiak, R. Biskup[w:] M. Pyter (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1020.

wszczęcia postępowania dyscyplinarnego²⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie czynów uchybiających godności studenta może być rozumiane bardzo szeroko z uwagi na brak ustawowej definicji czy enumeratywnego wymienienia czynów możliwych do zakwalifikowania do wskazanej kategorii²⁵.

Grupę osób, jaką są studenci, wyróżniają czy też charakteryzują określone przymioty. Odnosząc się do oceny czynów uchybiających godności studenta, należy mieć na uwadze specyfikę wskazanej grupy. Z tego też względu pojęcie godności użyte w art. 211 u.p.s.w. różni się od pojęcia użytego w art. 30 Konstytucji RP²⁶ mówiącego o godności cechującej każdego człowieka²⁷. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że z uwagi na fakt, że studenci jako grupa społeczna nie należą do grup szczególnego zaufania publicznego, należy bardzo ostrożnie formułować standardy odpowiadające właściwej godności człowieka. Niemniej oceniając popełniony czyn w kategoriach uchybienia godności studenta, należy wziąć pod uwagę m.in. treść ślubowania czy też regulaminu studiów²⁸. Warto także zwrócić uwagę na tezę zaprezentowaną w literaturze, że „w zasadzie dopuszczenie się jakiegokolwiek czynu zabronionego pod groźbą kary kryminalnej (choćby niemającego ścisłego związku ze statusem studenta ani też niepopelnionego na terenie uczelni) zawsze narusza leżące u podstaw ich kryminalizacji normy moralne obowiązujące wszędzie, a tym bardziej *in societas universitatis*”²⁹.

Zagadnienie naruszenia normy etycznej jako przesłanki wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest zagadnieniem trudnym. Wynika to z konieczności odniesienia się w dokonywanej ocenie do przesłanek pozaprawnych. Użycie pojęć niedookreślonych przez ustawodawcę według autora niniejszej pracy nie może zostać ocenione negatywnie. Zgodnie z podstawowymi założeniami prawo administracyjne miało być systemem, który miał zapewniać bezpieczeństwo i pewność jednostce, a także ograniczać nieprzewidywalność i nieobliczalność działań administracji³⁰. Zdaniem autora odesłanie przez ustawodawcę do norm pozaprawnych w przypadku przesłanki uchybienia godności studenta nie narusza tych pierwotnych założeń. Trudne czy wręcz niemożliwe byłoby stworzenie

²⁴ Szerzej o naruszeniu przepisów obowiązujących w uczelni jako przesłance wszczęcia postępowania dyscyplinarnego pisze m.in. J. Adamczuk, *Postępowanie dyscyplinarne wobec studentów i doktorantów*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Kolonia Limited 2007, s. 209 i n.; H. Izdebski, J. Zieleziński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 394 i n.

²⁵ J. Adamczuk, *op. cit.*, s. 209.

²⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r. Nr 114, poz. 946.).

²⁷ M. Gałązka, *op. cit.*, s. 1021.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ B. Janusz-Pohl, *O modelu postępowania dyscyplinarnego w sprawach studenckich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2, s. 85.

³⁰ A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 37.

przez ustawodawcę katalogu sytuacji uchybiającym godności studenta. Zasady współżycia społecznego, obowiązujące normy społeczne, jakkolwiek nieostre pojęciowo, są możliwe do skonkretyzowania. Zatem ważne jest, aby organy właściwe w sprawie postępowania dyscyplinarnego względem studentów (doktorantów) z należytą starannością i rozważą odnosiły się do przesłanek pozaprawnych³¹.

³¹ Zgodnie z art. 211 u.p.s.w. właściwym organem w sprawie jest komisja dyscyplinarna albo sąd koleżeński.

Wybrane aspekty bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych

Bezrobocie jest zjawiskiem społecznym polegającym na tym, że osoby zdolne do pracy i gotowe do jej podjęcia na typowych warunkach płacowych występujących w gospodarce nie znajdują zatrudnienia¹. Jednakże, aby daną osobę uznać za bezrobotną, muszą zostać spełnione przesłanki, określone w przepisach prawa. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy „bezrobotnym jest osoba, która bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy, oraz osobę niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- a) ukończyła 18 lat,
- b) nie osiągnęła wieku emerytalnego,
- c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
- d) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako

¹ Por. *Wielka Encyklopedia PWN*, Tom 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 514.

- współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,
- e) nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie,
 - f) nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis:
 - zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo
 - nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej,
 - g) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego,
 - h) nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
 - i) nie pobiera zasiłku stałego,
 - j) nie pobiera świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku rodzinnego,
 - k) nie pobiera świadczenia szkoleniowego,
 - l) nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników²².

Zjawisko bezrobocia występuje powszechnie nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie³. Dotyczy praktycznie wszystkich grup społecznych, niezależnie od płci, rasy czy wykształcenia⁴. Według danych podanych przez Główny Urząd Statystyczny w marcu

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 Nr 99, poz. 1001).

³ Por. *Strategia rozwoju Caritas w Polsce na lata 2007–2012*, Fundacja „Pro Caritate”, Warszawa 2007, s. 15–16.

⁴ Por. J. M. Zabielska, *Ubóstwo a procesy marginalizacji społecznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 5.

2014 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w polskich urzędach pracy wynosiła 2182,2 tys., w tym 1083,9 tys. to kobiety⁵. Szczególną uwagę należy zwrócić zwłaszcza na bezrobocie wśród absolwentów szkół wyższych, które niestety jest zjawiskiem coraz bardziej powszechnym. Wyższe wykształcenie straciło na wartości i nie gwarantuje, jak jeszcze piętnaście czy dwadzieścia lat temu pracy, a co za tym idzie środków do życia. Liczba zarejestrowanych obecnie w urzędach pracy bezrobotnych absolwentów szkół wyższych wynosi 113,1 tys.⁶ Każdego miesiąca ok. 10% spośród nowo zarejestrowanych osób w urzędach pracy to absolwenci szkół wyższych⁷. Takie dane pokazują, jak dużym problemem jest brak pracy mimo posiadania wyższego wykształcenia.

Przyczyn takiej sytuacji jest wiele⁸. Pierwszą z nich z pewnością jest niedopasowanie kwalifikacji do rynku pracy⁹. Po części jest to spowodowane ofertą kierunków studiów proponowanych przez szkoły wyższe, które nie zawsze dopasowane są do aktualnych potrzeb rynku pracy. Szkoły wyższe otwierają kierunki, które obecnie są popularne i często wybierane przez przyszłych studentów. Niestety, popularny kierunek nie zawsze daje pewność zatrudnienia. Natomiast szkoły wyższe, zwłaszcza prywatne, zainteresowane są bardziej zyskami niż przyszłością swoich studentów. Kierunki kształcenia powinny być właściwie dobierane i dopasowywane do tych grup zawodów, na które jest i w przyszłości będzie zapotrzebowanie na rynku pracy¹⁰.

Niedopasowanie kwalifikacji do rynku pracy jest również spowodowane bezpośrednio przez samych przyszłych żaków. Maturzyści bardzo często nie wiedzą, czym chcą się w dorosłym życiu zajmować, co powoduje, iż kierunek studiów niejednokrotnie wybierany jest przez przypadek. Niekiedy wyboru dokonują za nich rodzice, a zatem mamy tutaj do czynienia z rodzinną tradycją doskonale znaną wśród lekarzy czy prawników, czasami maturzyści wybierają profil studiów, kierując się uczuciami do innej osoby, a niekiedy chcąc po prostu zrobić „na złość” innym, szkodząc niestety przede wszystkim sobie. Młodzi ludzie nie analizują swoich wyborów, nie zastanawiają się nad swoją przyszłością. Nie twierdzę, iż chociażby po socjologii czy politologii zupełnie nie ma pracy, aczkolwiek znalezienie pracy w zawodzie po tych kierunkach studiów z pewnością okaże się trudniejsze niż po ukończeniu prawa, rachunkowości czy medycyny.

⁵ I. Pasierowska, *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w marcu 2014 roku*, Materiały na konferencję prasową w dniu 24 kwietnia 2014 r. dostępne na stronie http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_miesie_inf_o_bezrob_rejestr_w_polsce_03m_2014.pdf (dostęp 25.05.2014 r.).

⁶ Biuletyn Statystyczny nr 3/2014, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2014.

⁷ I. Pasierowska, *op. cit.*

⁸ Więcej na temat przyczyn ubóstwa: U. Bakuń-Nawłoka, *Działania na rzecz ograniczania sfery ubóstwa w Polsce*, [w:] J. Blicharz (red.), *Ubóstwo w Polsce*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014, s. 75 i n.

⁹ J. Dworak, J. Jaworski, *Zarządzanie szkołą wyższą. Dylematy i wyzwania*, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Warszawa 2011, s. 45.

¹⁰ *Ibidem*, s. 49.

Wybierając kierunek studiów, a co za tym idzie przyszły zawód, młodzież powinna przeanalizować wszystkie za i przeciw. Należy wybrać tak, aby w przyszłości wykonywany zawód dawał nie tylko pieniądze, ale i satysfakcję.

Duża konkurencyjność i małe doświadczenie zawodowe znacznie ograniczają możliwości absolwentów szkół wyższych. Następstwem powyższego na rynku pracy jest dzisiaj m.in. ograniczenie wielu korzyści, które przysługiwały dawniej, np. premii z tytułu posiadania wyższego wykształcenia. Kolejnym problemem jest znalezienie pracy zgodnie z kompetencjami i oczekiwaniami absolwentów szkół wyższych. Takie zjawisko winno być ocenione przez pryzmat właściwej diagnozy potrzeb rynku z perspektywy studentów i absolwentów w aspekcie ich oczekiwań zawodowych. Nie będzie to możliwe bez należytego porównania oferty kształcenia na uczelniach wyższych z oczekiwaniami sektora publicznego, środowiska biznesowego, przemysłu czy badań popytu na pracę¹¹.

Współczesny rynek pracy potrzebuje przede wszystkim pracowników fizycznych. Przyszłościowe z pewnością są też zawody związane z handlem, albowiem to dzięki nim generuje się sprzedaż produktów. Obecnie jest jednak niskie zainteresowanie kształceniem wykwalifikowanych pracowników zawodowych m.in. ze względu na fakt, że prowadzenie szkoły zawodowej wymaga dużych nakładów finansowych. Zdecydowanie łatwiej jest prowadzić szkoły o profilu humanistycznym. Mimo to obecnie studiuje około 37% osób w młodym wieku, średnia europejska wynosi 40%, a założenia Rządu mówią docelowo o 45%¹². Warto zatem zastanowić się nad pomysłem utworzenia szkoły wyższej stanowiącej połączenie szkoły wyższej ze szkołą zawodową.

Ważną kwestią jest również program studiów¹³. Przedmioty obowiązkowe w wielu przypadkach przez wiele lat nie są zmieniane, nie ma też możliwości dopasowania programu studiów do zainteresowań danego studenta. Kilka przedmiotów do wyboru podczas całego toku studiów nie jest rozwiązaniem problemu. Należy dać studentom możliwość kształcenia się na specjalistów, tak pożądanych na rynku pracy, a nie w dalszym ciągu tworzyć grupy ludzi tylko z wiedzą ogólną w danym zawodzie. Istotnym problemem są również praktyki podczas studiów albo ich brak. Pracodawcy szukają specjalistów w danej dziedzinie, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie. Samo skończenie studiów nie powoduje, iż dana osoba jest specjalistą w swoim fachu, a najczęściej posiada jedynie wiedzę teoretyczną. Niestety studenci w tej kwestii nie mają

¹¹ J. Dworak, J. Jaworski (red.), *op. cit.*, s. 29–30.

¹² T. Sasiada, P. Ławrowski, *Raport Money.pl: Które kierunki studiów dają szansę na pracę, a które to kuźnie bezrobotnych*, <http://www.td-24.pl/na-skroty/gospodarka/7-gospodarka/5893-raport-moneypl-kto-kierunki-studiow-daj-szanse-na-prac-a-kto-to-kunie-bezrobotnych> (dostęp 25.05.2014 r.).

¹³ J. Dworak, J. Jaworski (red.), *op. cit.*, s. 46.

zbyt wiele do powiedzenia. Uczelnie mają z góry ustalony plan studiów, który zmienia-ny jest na tyle rzadko, iż nie jest dopasowany do aktualnych potrzeb rynku.

Kryzys w zatrudnieniu związany jest także z tym, że w ostatnich latach na uczelniach nad kryteriami jakościowymi dominują ilościowe. Co za tym idzie – w szkołach wyższych spada poziom kształcenia bez względu na to, czy jest to uczelnia publiczna, czy niepubliczna. Zauważalna jest również tendencja do wzrostu liczby pracowników naukowych i administracyjnych przy zmniejszającej się liczbie studentów.

Kolejnym problemem, na który chciałabym zwrócić uwagę, są sposoby zwalczania bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych. Mogą oni liczyć na pomoc państwa, aczkolwiek nie jest to rozwiązanie doskonałe. To uczelnie powinny przygotować przyszłych absolwentów do zaistnienia w rzeczywistej gospodarce¹⁴. Nie sposób jednak nie wspomnieć o instytucjach państwowych zwalczających problem bezrobocia w Polsce. Obowiązek zwalczania bezrobocia, nie tylko wśród absolwentów szkół wyższych, ale wszystkich obywateli i innych osób legalnie przebywających na terenie Polski, nakłada na państwo art. 65 pkt 5 Konstytucji RP¹⁵. Zgodnie z tym artykułem władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki w taki sposób, aby zapewnić obywatelom pełne i produktywnie zatrudnienie. Zadanie to ma być wykonywane poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, które obejmują w szczególności organizowanie i wspieranie pośrednictwa i szkolenia zawodowego, a także organizowanie robót publicznych i prac interwencyjnych. Konstytucja zastrzega jednak wolność wyboru i wykonywania zawodu, a także miejsca pracy dla każdego obywatela polskiego. A zatem państwo jest obowiązane do zwalczania bezrobocia, aczkolwiek nie może zmusić obywatela do podjęcia pracy zarobkowej. Do instytucji rynku pracy realizujących zadania państwa określone w przepisach możemy zaliczyć:

- 1) publiczne służby zatrudnienia;
- 2) Ochotnicze Hufce Pracy;
- 3) agencje zatrudnienia;
- 4) instytucje szkoleniowe;
- 5) instytucje dialogu społecznego;
- 6) instytucje partnerstwa lokalnego¹⁶.

Instytucje te zwalczają bezrobocie na wiele sposobów. Najbardziej rozpowszechnione są powiatowe urzędy pracy, które oferują bezrobotnym pomoc m.in. poprzez: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, kluby pracy, pożyczki szkoleniowe i dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej. Pośrednictwo pracy polega na udzielaniu

¹⁴ Por. *ibidem*, s. 29.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

pomocy zarówno bezrobotnym, jak i pracodawcom. Bezrobotnym pomaga się uzyskać odpowiednie zatrudnienie, natomiast pracodawcom pracowników o pożądanym kwalifikacjach¹⁷. Pośrednictwo nie polega jedynie na przedstawieniu ofert pracy, ale także organizowaniu targów pracy czy giełd pracy. Doradcy zawodowi natomiast pomagają ludziom poszukującym pracy wybrać odpowiedni zawód i miejsce zatrudnienia, informując o możliwościach zatrudnienia w wyuczonym zawodzie, a także formach kształcenia i szkoleń umożliwiających zmianę kwalifikacji zawodowych¹⁸. Kluby pracy w sposób profesjonalny i całościowy wspierają bezrobotnych w nabyciu umiejętności poruszania się po rynku pracy. W ramach klubu pracy osoba poszukująca pracy może uczestniczyć w zajęciach aktywizacyjnych, szkoleniach, a także skorzystać bezpłatnie z komputera, drukarki i internetu¹⁹. Dużym zainteresowaniem, zwłaszcza wśród absolwentów studiów wyższych, cieszą się bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dają one duże możliwości, zwłaszcza osobom, które chcą rozpocząć działalność gospodarczą zaraz po ukończeniu studiów, nie mając przy tym żadnych środków finansowych. Dotacja jest przyznawana jednorazowo na podjęcie działalności gospodarczej przez starostę powiatu lub prezydenta miasta na prawach powiatu ze środków Funduszu Pracy w wysokości nie większej niż 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia, czyli obecnie (stan na 1. kwartał 2014 r.) 23 371,86 zł. Dotacja może zostać wykorzystana na zakup zarówno towarów, jak i usług, a zwłaszcza na: zakup maszyn, urządzeń i innych środków trwałych, pozyskanie lokalu, a także poniesienie kosztów pomocy prawnej lub innej formy doradztwa²⁰. Oprócz dotacji w urzędach pracy można uzyskać również inną pomoc finansową, a mianowicie pożyczkę szkoleniową²¹. Różnica między pożyczką a dotacją polega na tym, iż kwotę pożyczki zawsze należy zwrócić, natomiast dotację zwraca się jedynie w przypadku niespełnienia warunków umowy, na podstawie której przyznawana jest dotacja. Pożyczka jest przyznawana z Funduszu Pracy w wysokości nieprzekraczającej 4-krotności przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisania umowy pożyczki, czyli obecnie (stan na 1. kwartał 2014 r.) 15 581,24 zł i może być udzielona na sfinansowanie kosztów szkolenia podejmowanego bez skierowania powiatowego urzędu pracy na to szkolenie. Pożyczka ta jest nieoprocentowana.

Inną formą pomocy udzielanej przez urzędy pracy osobom poniżej 30. roku życia, w tym również absolwentom szkół wyższych, są bony na zasiedlenie i zatrudnienie osoby

¹⁷ Por. *ibidem* w związku z <http://www.pup-wroclaw.pl/artukul/jobsearch.search.agents,serwis-szukajacych-pracy.html> (dostęp 25.05.2014 r.).

¹⁸ Por. <http://www.pup-wroclaw.pl/artukul/672,na-czym-polega-poradnictwo-zawodowe.html> (dostęp 25.05.2014 r.).

¹⁹ Por. <http://www.pup-wroclaw.pl/artukul/642,co-ma-do-zaoferowania-klub-pracy.html> (dostęp 25.05.2014 r.).

²⁰ Por. <http://www.pup-wroclaw.pl/artukul/681,dofinansowanie-na-rozpoczecie-dzialalnosci-gospodarczej.html> (dostęp 25.05.2014 r.).

²¹ Por. <http://www.pup-wroclaw.pl/artukul/398,pozyczka-szkoleniowa.html> (dostęp 25.05.2014 r.).

bezrobotnej, a także refundacja składek na ubezpieczenia społeczne²². Pomoc ta udzielana jest zarówno bezrobotnym, jak i pracodawcom. Takie ulgi powodują, iż pracodawca chętniej tworzy nowe stanowiska pracy, a co za tym idzie – przyczynia się do zmieniania sfery bezrobocia wśród osób poniżej 30. roku życia, natomiast bezrobotni łatwiej podejmują decyzję o zmianie miejsca zamieszkania. Warto również przedstawić formę pomocy, jaką jest staż. Podczas stażu bezrobotny nabywa umiejętności praktyczne podczas wykonywania obowiązków u danego pracodawcy bez nawiązywania stosunku pracy. Sytuacja taka jest możliwa dzięki umowie pomiędzy pracodawcą a urzędem pracy, gdzie pierwsza strona zobowiązuje się do utworzenia miejsca pracy dla stażysty, natomiast druga do płacenia za niego składek i stypendium.

Oprócz wymienionych powyżej form pomocy w urzędach pracy oferowanych jest wiele innych form zwalczania bezrobocia. Przedstawiłam jednak te, które są skierowane głównie do ludzi młodych, w tym absolwentów szkół wyższych.

Kolejną organizacją wspierającą osoby bezrobotne są Ochotnicze Hufce Pracy (OHP). Działają one na rzecz ludzi młodych, pomagając młodzieży powyżej 15. roku życia, w tym również uczniom i studentom. Ich działania skupiają się na przeciwdziałaniu marginalizacji i wykluczeniu młodzieży, a także jej kształceniu i wychowaniu. OHP umożliwiają zdobycie wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych, prowadzą poradnictwo zawodowe, inicjują międzynarodową współpracę i wymianę młodzieży, a także refundują koszty poniesione przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego²³.

Agencje zatrudnienia działają podobnie do powiatowych urzędów pracy. Przede wszystkim prowadzą pośrednictwo pracy, doradzają osobom bezrobotnym, organizują prace tymczasowe. Od urzędów pracy różnią się przede wszystkim formą działalności – agencje to podmioty prywatne prowadzące działalność gospodarczą²⁴.

Pozostałe instytucje rynku pracy mają również na celu zwalczanie bezrobocia w Polsce, jednakże ich działania nie są skierowane bezpośrednio do bezrobotnych. Mają one na celu przede wszystkim uzyskiwanie informacji o aktualnych potrzebach rynku, organizowanie szkoleń i innych sposobów uzupełniania oferty usług publicznych służb zatrudnienia²⁵.

Jak już wspomniałam, przedstawione wcześniej instytucje nie są doskonałe, w związku z czym należy ich działania uzupełniać. Takie działania winny być wykonywane właśnie

²² Por. <http://www.pup-wroclaw.pl/arttykul/employers.support.pi,wsparcie-dla-pracodawcow.html> (dostęp 25.05.2014 r.).

²³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

przez uczelnie wyższe. Szkoły są zobowiązane nie tylko do prowadzenia badań naukowych, ale przede wszystkim do kształcenia. Uczelnie powinny tak kształcić swoich studentów, aby ich absolwenci posiadali odpowiednie umiejętności i kompetencje, pozwalające na niczym niezakłócone przejście ze szczebla edukacji do szczebla kariery zawodowej²⁶. Władze uczelni wyższych powinny wspierać i tworzyć inicjatywy skierowane do absolwentów szkół wyższych. Świetnym przykładem takiego działania są biura karier, które pomagają studentom i absolwentom aktywnie wejść na rynek pracy²⁷. Działają podobnie do urzędów pracy, jednakże ich oferta skierowana jest wyłącznie do przyszłych i obecnych absolwentów szkół wyższych. Kolejną, wartą podkreślenia inicjatywą jest tworzenie studiów podyplomowych i kursów doszkalających. Ich oferta jest na tyle duża, że każdy powinien znaleźć kurs odpowiadający jego potrzebom czy zainteresowaniom²⁸, a co za tym idzie – stać się specjalistą w danej dziedzinie.

Należy wspomnieć także o tzw. rządowym programie kierunków zamawianych, który miał zapobiec kształceniu przez uczelnie przyszłych bezrobotnych. Program powstał z inicjatywy Rządu w 2008 r. Jednakże dane z 2011 r. wskazują, że absolwenci niektórych kierunków studiów znajdujących się na liście kierunków zamawianych mają większe problemy z zatrudnieniem niż ci z fakultetów uważanych za nieatrakcyjne dla przedsiębiorców. Taki skutek jest efektem błędnego określenia listy fakultetów, które resort nauki uznał za potrzebne na rynku pracy. W przypadku niektórych z nich gwarancje zatrudnienia są słabsze niż w przypadku zwykłych masowych kierunków. Powyższe odnosi się szczególnie do ochrony środowiska, inżynierii środowiska oraz chemii. Lista specjalności miała z założenia wskazywać kierunki, na które będzie zapotrzebowanie w okresie od 5 do 15 lat. Na dofinansowanie tych kierunków przeznaczono do 2011 r. łącznie 1,2 mld zł. Środki w znacznej części zostały wydane m.in. na stypendia dla osób, które rozpoczynały kierunki objęte listą. Należałoby się zastanowić nad tym, czy środki te zostały właściwie spożytkowane, biorąc pod uwagę częściowe nieosiągnięcie celu projektu. Na marginesie zaznaczyć należy, że zamawiane kierunki studiów otwierały i promowały także uczelnie, które nie dostały środków na ich dotowanie, a taki stan rzeczy powodował pogłębianie się błędnych założeń. Jak widać nawet ingerencja państwa w system kształcenia szkolnictwa wyższego nie do końca się sprawdziła²⁹.

²⁶ Zob. J. Dworak, J. Jaworski (red.), *op. cit.*, s. 29.

²⁷ Zob. <https://careers.uni.wroc.pl/pl/artukul/o-nas/> (dostęp 26.05.2014 r.).

²⁸ Zob. <http://podyplomowe.prawo.uni.wroc.pl/?q=node/2> (dostęp 26.05.2014 r.). Jest to jedynie wybrany przykład kursów i szkoleń. Każda szkoła wyższa proponuje przynajmniej kilkanaście kursów i szkoleń zależnie od potrzeb.

²⁹ U. Mirowska-Łoskot, *Rząd płaci za naukę bezrobocia. Druzgocący raport i zmarnowane miliony*, <http://edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/430426,tak-rzad-placi-za-nauke-bezrobocia-druzgocacy-raport-i-zmarnowane-miliony.html> (dostęp 26.05.2014 r.).

Jednakże, mimo takich inicjatyw, problem bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych nadal istnieje. Należy zatem zastanowić się nad kolejnymi rozwiązaniami umożliwiającymi poradzenie sobie z tym problemem albo udoskonalaniem tych, które już istnieją. Warto wziąć również pod uwagę to, w jaki sposób bezrobotni, w tym studenci i absolwenci, szukają pracy. Obecnie najczęstszymi sposobami poszukiwania pracy w ogóle są: pomoc rodziny i znajomych (71%), bezpośredni kontakt z pracodawcą (63%), odpowiadanie na ogłoszenia prasowe (53%) lub internetowe (41%). Osoby z wyższym wykształceniem szukały pracy średnio na 3,2 sposoby; dla porównania 2,6 osoby z wykształceniem średnim i 2,2 osoby z wykształceniem niższym niż średnie. Największa różnica występowała w zakresie wykorzystania sieci internet jako narzędzia poszukiwania pracy. Ze wzrostem poziomu wykształcenia tendencja do wykorzystania internetu jako środka komunikacji wzrasta. Bezrobotni z wyższym wykształceniem ponad dwa razy częściej niż osoby z wykształceniem średnim poszukiwali pracy poprzez odpowiadanie na ogłoszenia w internecie oraz zamieszczanie własnych ogłoszeń. Podobna, choć zdecydowanie słabsza tendencja jest zauważalna w przypadku prasy – wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia wzrasta udział w wykorzystaniu tego medium do poszukiwania pracy. Bezrobotni szukają pracy przede wszystkim w powiatowych urzędach pracy (95% wskazań), znacznie rzadziej w prywatnych biurach pośrednictwa pracy (9%). Pozostałe instytucje, jak Ochotnicze Hufce Pracy, szkolni doradcy zawodowi, a także szkolne lub akademickie ośrodki kariery, nie były często wybierane przez osoby pozbawione pracy. Jednakże ośrodki kariery usytuowane w strukturach uniwersyteckich miały znaczenie dla absolwentów uczelni wyższych (7%), aczkolwiek wynika to z ich specyfiki³⁰. Są to dane, które należy wykorzystać przy wyznaczaniu nowych kierunków działań, mających ograniczać sferę bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych.

Powyższe sposoby zwalczania bezrobocia w Polsce nie spowodują, iż to zjawisko zniknie w całości. Obecnie nie ma możliwości, aby wszyscy obywatele byli zatrudnieni. Spowodowane jest to nie tylko możliwościami gospodarczymi państwa, ale również postawą obywateli. Niektórzy z nich po prostu nie chcą pracować za minimalne wynagrodzenie, a część nie chce pracować w ogóle. Aczkolwiek można również wskazać pozytywny aspekt tej sytuacji. Fakt, iż tak wiele osób obecnie studiuje lub zamierza studiować, pokazuje, iż młodzi ludzie chcą się kształcić, rozwijać i pracować. Należy zatem tak dostosować programy kształcenia, tworzyć nowe kierunki studiów, kursów i szkoleń, aby młodym ludziom tę pracę zapewnić, aby nie musieli korzystać z wyżej przedstawionych form niwelowania bezrobocia. Niestety, szkoły wyższe, najczęściej prywatne, zapominają, iż najważniejszy jest człowiek, a bez niego szkoły te nie będą miały racji bytu.

³⁰ K. Turek, *Bezrobotni – niewykorzystane zasoby polskiej gospodarki*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 52.

Swoboda świadczenia usług edukacyjnych a jej usprawiedliwione ograniczenia (głos w dyskusji)

Swoboda świadczenia usług, podobnie jak pozostałe swobody gwarantowane Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej też: TFUE), nie ma charakteru absolutnego i jej ograniczenia, nienaruszające istoty wskazanej wolności, mogą być podyktowane niezbędnością respektowania innych podstawowych praw i wartości, a także względami interesu ogólnego. W wypadku wystąpienia kolizji w grę wchodzących wartości przed organem rozstrzygającym konkretny spór, z reguły stoi powinność wyważania, któremu prawu należy nadać w danych okolicznościach pierwszeństwo. Ma to jednak zastosowanie jedynie w wypadku, gdy normodawca nie przesądził generalnie o innym rozłożeniu akcentów. W sferze objętej zupełną harmonizacją lub w zakresie zunifikowanym aktami wtórnymi prawa unijnego (taki charakter mają rozporządzenia) pole manewru judykatury krajowej jest niewielkie. Z tym jednak zastrzeżeniem, że akty pochodne tego porządku powinny być tworzone oraz wdrażane w sposób pozwalający zapewnić ich zgodność z Traktatem¹. Wykładni normatywnego porządku unijnego dokonuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał, TSUE) w trybie art. 267 TFUE². Najczęściej przedmiotem sporu są kwestie *stricto* gospodarcze. Sama kwalifikacja działań w tej kategorii jest również przedmiotem sporu. W odniesieniu do podmiotów działających w sektorze edukacyjnym TSUE stwierdził w wyroku z dnia 7 grudnia 1993 r.³, iż odpłatne organizowanie kursów uniwersyteckich jest działalnością gospodarczą. Dotyczy to także kursów organizowanych przez placówkę szkolnictwa wyższego, jeżeli jest finansowana przy użyciu prywatnych funduszy, a w szczególności korzysta z opłat dokonywanych przez studentów lub ich rodziców i która dąży do osiągnięcia ekonomicznego zysku. Takie działania kwalifikują się

¹ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 września 2011 r., w sprawie C-149/10 *Zoi Chatzi przeciwko Ypourgos Oikonomikon*, ECR 2010, s. I-8489.

² Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, OJ 2008, C 115, s. 47. Na temat zakresu pytań, M. Broberg, N. Fengers, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford 2014, s. 107 i n.

³ W sprawie C-109/92, *ST. M. Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*, ECR 1993, s. I-6447.

jako usługi w rozumieniu postanowień Traktatu, ponieważ ich celem jest świadczenie usług za wynagrodzeniem⁴.

Zasada wolności gospodarczej, przejawiająca się w swobodzie podejmowania i prowadzenia działalności, doborze rodzajów tej aktywności i form realizacji, może podlegać pewnym ograniczeniom, uzasadnionym zwłaszcza ważnym interesem publicznym. Na możliwość zastosowania powyższej klauzuli wskazał Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do świadczenia usług kształcenia podyplomowego i ograniczeń wynikających dla podmiotów je prowadzących z prawa krajowego, a odnoszących się do warunków wykorzystywania subwencji publicznych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej też: EFS)⁵. Znalazło to wyraz w wyroku wstępnym Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2013 r.⁶ Wątpliwości krajowej judykatury odnosiły się do kwestii zgodności krajowych ograniczeń z zasadami wynikającymi bezpośrednio z Traktatu, a zwłaszcza ze swobodą świadczenia usług, a także z odpowiednimi przepisami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁷. Trybunał Luksemburski, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami, na bazie dostarczonych mu dokumentów o stanie faktycznym i prawnym, dokonał wyboru źródeł normatywnych na potrzeby wykładni, podnosząc, że nieuwzględnione przy wykładni przepisy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie znajdują w badanym wypadku zastosowania⁸.

Należy tu nadmienić, że system ustanowiony na mocy art. 267 TFUE, mający na celu zapewnienie spójności wykładni prawa Unii w państwach członkowskich, wprowadza bezpośrednią współpracę między Trybunałem a sądami krajowymi w drodze procedury przebiegającej bez udziału stron⁹. Ustalenie i sformułowanie pytań, jakie mają być przedstawione Trybunałowi, należy do sądu krajowego. Stronom postępowania głównego

⁴ Zob. również N. Hopkins, *Education and the European Community: Education as a Service and the Principle of Non-Discrimination*, „The Journal of Social Welfare & Family Law” 1994, nr 4, s. 486 i n.

⁵ Z założenia ma odgrywać kluczową rolę we wzmacnianiu konkurencyjności europejskich pracowników i gospodarki; ułatwiać podnoszenie kwalifikacji, stwarzać szerszy dostęp do rynku pracy, działać na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy efektywności administracji publicznej.

⁶ W sprawie C-523/12 z wniosku Tribunale amministrativo regionale per la Puglia w postępowaniu *Dirextra Alta Formazione srl przeciwko Regione Puglia*, niepublikowany.

⁷ OJ UE 2012, C 326, s. 2. Sąd odsyłający wskazał na art. 11 i 14 Karty.

⁸ Dokładnie sąd krajowy wskazał na wiele podstaw, tj. poza wymienionym już art. 56 TFUE, art. 101 TFUE i 107 TFUE, a także art. 9 i 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 2 protokołu dodatkowego do Konwencji oraz art. 11 i 14 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zob. w tej kwestii pkt 19 i 20 wyroku. Kwestią otwartą pozostaje pominięcie przez Trybunał Sprawiedliwości art. 14 Karty praw podstawowych. W jego świetle każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej. Wolność tworzenia, z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych, instytucji oświatowych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

⁹ Pkt 29 wyroku z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-136/12 *Consiglio nazionale dei geologi and Autorità garante della concorrenza e del mercato*, niepublikowany i powołane tam orzecznictwo.

nie przysługuje uprawnienie do dokonywania zmian w treści pytań i ich doboru¹⁰. Sąd państwa członkowskiego, wnoszący do Trybunału o rozstrzygnięcie prejudycjalne, może wezwać strony toczącego się przed nim sporu do przedstawienia propozycji w tym zakresie, ale ostatecznie powinny być one sformułowane przez organ odsyłający. To na nim spoczywa obowiązek podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii zarówno formy, jak i treści pytań¹¹, z tym że Trybunał Sprawiedliwości może ocenić ich znaczenie dla toczącego się postępowania krajowego.

Zgodnie z przejrzystą w tym zakresie linią orzecznictwa unijnego, wynikająca wprost z Traktatu swoboda świadczenia usług zasadza się nie tylko na wyeliminowaniu wszelkiej dyskryminacji usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na ich przynależność państwową, ale również dotyczy znoszenia ograniczeń, nawet gdy obowiązują bez różnicy w stosunku do krajowych oraz usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są one w stanie uniemożliwić, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami prawa krajowego świadczy podobne usługi¹². W świetle wymogów określonych art. 56 TFUE wszelkie ograniczenia swobodnego przepływu usług, nienaruszające istoty tego prawa, mogą być usprawiedliwione niezbędnością realizacji innych, zasługujących również na ochronę prawną, celów, których nie można osiągnąć w mniej ingerujący w stosunki rynkowe sposób. Należy mieć tu jednak na uwadze, że ograniczenia wolności, jako uchylenia od zasady, powinny być interpretowane ścieśniająco z zastrzeżeniem wymogu proporcjonalności.

Na uwagę zasługuje wzmiankowany wyżej wniosek o wydanie wyroku prejudycjalnego, który został złożony w związku ze sporem, jaki powstał pomiędzy Dirextra Alta Formazione srl i Regione Puglia w przedmiocie regulacji regionalnej, która uzależniała przyznawanie stypendiów na kształcenie podyplomowe między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego od warunków dotyczących określonej ustawowo długości działania instytucji kształcącej. Należy nadmienić, że wymieniony Fundusz ma głównie na celu wspieranie polityki rynku pracy, działania na rzecz rozwoju kadr i ich umiejętności adaptacyjnych do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego, wyrównywania szans na rynku pracy, a zwłaszcza przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu¹³. Należy zauważyć, że w ostatnich latach coraz większą wagę przywiązuje się do

¹⁰ Zob. pkt 32 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-316/10 *Danske Svineproducenter*, niepublikowany, pkt 32.

¹¹ Pkt 30 wyroku z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-136/12 *Consiglio nazionale... op. cit.*

¹² Kwestie ograniczeń dotyczyć mogą także swobody przedsiębiorczości chronionej Traktatem, F. D'Oriano, *La prassi amministrativa italiana ostacola l'esercizio del diritto di stabilimento*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" 2004, nr 1, s. 237 i n.

¹³ C. Lion, P. Martini, S. Volpi, *The Evaluation of European Social Fund Programmes in a New Framework of Multilevel Governance: The Italian Experience*, „Regional Studies” 2004, nr 2, April 2004, s. 207 i n.

współzależności między systemem kształcenia, z wykorzystywaniem funduszy unijnych, a efektywnością programu, przejawiającą się m.in. dostosowaniem programów nauczania (szkolenia) do potrzeb gospodarki¹⁴.

Z przedstawionego Trybunałowi Sprawiedliwości stanu faktycznego i prawnego wynika, że warunki wspierania studiów podyplomowych w ramach regionalnego programu operacyjnego zostały ujęte w akcie prawa miejscowego¹⁵. Przepisy te, mające na celu podnoszenie lokalnego poziomu wykształcenia, uzależniały przyznawanie stypendiów od spełnienia przez podmioty organizujące studia podyplomowe, niebędące uniwersytetami, wymogów ściśle określonego czasowo funkcjonowania na rynku edukacji. Przedmiotem sporu w sprawie była kwestia ograniczenia dostępu do pomocy stypendialnej, wynikającego z normatywnego wymogu nieprzerwanego dziesięcioletniego doświadczenia podmiotu kształcącego. Wskazany mechanizm dostępu studenta do pomocy finansowej został potwierdzony obwieszczeniem kompetentnego, regionalnego organu, w którym stwierdza się, że stypendia mogą być przyznane między innymi na kształcenie na podyplomowych kursach master prowadzonych przez prywatne lub publiczne instytucje kształcenia wyższego pod warunkiem udokumentowania przez nie nieprzerwanego wykonywania działalności kształcenia podyplomowego w okresie od 3 grudnia 1999 r. do 3 grudnia 2009 r. Bollettino Ufficiale della Regione Puglia daje studentom możliwość podjęcia nauki w systemie podyplomowym nie tylko na publicznych lub prywatnych włoskich lub zagranicznych uniwersytetach uznanych przez prawo krajowe, ale również w ramach publicznych lub prywatnych instytucji kształcenia wyższego, prowadzących akredytowane kursy master, a ponadto obejmuje instytucje prowadzące nieakredytowane kursy master. Sporny w omawianej sprawie warunek dotyczy ostatniej z wymienionych kategorii podmiotów.

Strona skarżąca przed sądem krajowym nie spełniała formalnego, przejrzystości określonego, wynikającego z krajowego prawa i spójnych z nim aktów wykonawczych, wymogu dziesięcioletniego doświadczenia¹⁶. Potencjalni studenci nie mogli ubiegać się o wzmiankowaną pomoc finansową. Kwestionując przed sądem zgodność z prawem unijnym niniejszego warunku, Dirextra Alta Formazione srl podniosła w pierwszym rzędzie,

Por. L. M. Dellmuth, *The cash divide: the allocation of European Union regional grants*, "Journal of European Public Policy" 2011, nr 7, s. 1016 i n.

¹⁴ J. Dziechciarz, D. Kwiatkowska-Ciotucha, U. Załuska, *Wroclaw University Of Economics Graduates' Knowledge And Skills Relevance For Labor Market*, „Journal of International Scientific Publications: Educational Alternatives” 2012, nr 3, s. 34 i n.

¹⁵ Bollettino Ufficiale della Regione Puglia nr 78 z dnia 19 maja 2009 r., s. 9856.

¹⁶ Kwestia precyzyjności i jednoznacznego charakteru regulacji ograniczającej dostęp do kształcenia wyższego została podniesiona m.in. w wyroku TK z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11. Niejasne i niedookreślone ramy prawne zdaniem Trybunału Konstytucyjnego mogą skutkować podejmowaniem wobec studentów decyzji w istocie arbitralnych. Ustawa regionalna, której zgodności z prawem unijnym dochodził sąd krajowy, nie budziła zastrzeżeń braku zgodności z wymogami techniki ustawodawczej.

że wymóg ten jest niezgodny w szczególności z zasadami swobody konkurencji, proporcjonalności i niedyskryminacji oraz narusza art. 56 i n. TFUE¹⁷. We wniosku złożonym w trybie art. 267 TFUE sąd odsyłający stwierdził, że ograniczenia swobody świadczenia usług odnoszące się do warunku dziesięcioletniego doświadczenia jednostki kształcącej stanowią przejaw nierespektowania zasady równego traktowania, co jest niezgodne z celami EFS, odnoszącymi się do podnoszenia jakości całego systemu kształcenia. Na marginesie rozważań należy podnieść, że uczelnie w państwach członkowskich stosują różne instrumenty selekcji wstępnej studentów, które potencjalnie miałyby wywierać wpływ na jakość i stabilność kształcenia na poziomie wyższym¹⁸.

Uzależnianie selekcji instytucji świadczących usługi od wskazanego warunku stanowi według oceny judykatury krajowej wymóg nieproporcjonalny i niedostosowany do rzeczywistego czasu trwania kursów kwalifikujących się do finansowania wynoszącego co najmniej 800 godzin rocznie, a więc nadmierny w świetle systematyki działań Unii Europejskiej. Tym samym sąd krajowy uznał formalny wymóg co najmniej dziesięcioletniego nieprzerwanego działania instytucji kształcącej za środek nieodpowiedni do osiągnięcia założonego nim celu. Jego przestrzeganie nie przesądza *a priori* o wyższej jakości świadczonych usług w porównaniu z podmiotami świadczącymi przedmiotowe usługi w okresie krótszym. Ci ostatni mogą posiadać kadrę charakteryzującą się wysokim stopniem profesjonalizmu, gwarantującą odpowiednią jakość kształcenia ukierunkowanego zwłaszcza na ułatwienie młodym osobom dostępu do rynku pracy. Wybór wskazanego narzędzia oceny jakości instytucji, bez uwzględnienia innych mierników, które pozwoliłyby w sposób bardziej adekwatny do potrzeb weryfikować jakość systemu kształcenia, jest dyskusyjny i upraszczający podejście do tej niewątpliwie złożonej problematyki. Sąd odsyłający zasadniczo pragnął uzyskać odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości w kwestii, czy art. 2 ust. 3 ustawy regionalnej, regulujący w sposób restrykcyjny dostęp do rynku świadczenia usług w związku z uzależnianiem dostępu do pomocy stypendialnej od spełnienia jednego, wybranego i sformułowanego w sposób arbitralny warunku, jest

¹⁷ Zasada proporcjonalności jest respektowana zarówno w porządku normatywnym UE, jak i w świetle konstytucji krajowych, w tym naszej ustawy zasadniczej, zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11.

¹⁸ Przykładem może być weryfikowanie obywateli państw trzecich, pragnących studiować w państwach członkowskich. Sądy niemieckie, w oparciu o przepisy Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet ograniczały dostęp do uczelni w wypadku uprzednio uzyskiwanych ocen niedostatecznych z kierunkowych przedmiotów. W świetle wykładni mającej tu zastosowanie dyrektywy (2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie) jest to wymóg nadmierny, niezgodny z prawem unijnym. Zob. wyrok z dnia 10 września 2014 r. w sprawie C- 491/13 *Mohamed Ali Ben Alaya*, niepublikowany.

zgodny z art. 56 i n. TFUE oraz z zasadami konkurencji¹⁹, proporcjonalności, niedyskryminacji i równego traktowania, które wynikają z tych postanowień.

Niewątpliwą zasługą Trybunału Sprawiedliwości jest dążenie do nadania porządkowi prawa unijnego niezbędnej spójności, a jego wdrażaniu pełnej skuteczności. Dokonując wykładni wskazanego w pytaniu przepisu, sąd ten wyszedł od motywów i postanowień bezpośrednio wiążącego prawa wtórnego, tj. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999²⁰. Działalność funduszy oraz operacje, które pomagają je sfinansować, powinny być spójne z innymi politykami Wspólnoty (obecnie UE) oraz prawodawstwa zgodne z unijnym dorobkiem normatywnym. W świetle art. 9 ust. 5 rozporządzenia nr 1083/2006 operacje finansowane z funduszy są zgodne z postanowieniami Traktatu i aktów przyjętych na jego podstawie. Odnosząc się do traktatowej swobody świadczenia usług, Trybunał, mając na uwadze przedstawione mu dokumenty i stan prawny, stwierdził, iż nie można wykluczyć, że instytucje kształcące z siedzibą w państwach członkowskich innych niż Włochy są pozbawione możliwości świadczenia swych usług na rzecz studentów kwalifikujących się do korzystania ze stypendium regionalnego z tego jedynie względu, że instytucje te nie spełniają warunku dziesięcioletniego doświadczenia nałożonego przez ustawę regionalną. Podważany przez Dirextra Alta Formazione srl przepis krajowy, uzależniający przyznanie stypendium naukowego od warunku udokumentowania przez instytucję kształcącą, że działa nieprzerwanie przez wymagany prawem okres, niesie ryzyko zmniejszenia atrakcyjności tego rodzaju krajowych podmiotów, ponieważ zniechęcać może usługobiorców do korzystania z propozycji kształcenia podyplomowego i czynić propozycje kształcenia mniej atrakcyjną dla usługobiorców zewnętrznych (z innych państw członkowskich)²¹.

Zasadniczym celem, który ma być realizowany przez sporną ustawę regionalną, jest zapewnienie wysokiego poziomu kształcenia podyplomowego²², mającego ułatwić

¹⁹ Gospodarka oparta na regułach konkurencji stwarza możliwości wyboru przez nabywcę najlepszej oferty rynkowej, co dotyczyć może zarówno towarów, jak i usług oraz warunków umowy, M. Mamdani, *Scholars in the Marketplace*, Dakar 2007, s. 260. Należy tu jednak podnieść także problem uczciwej konkurencji w omawianym wypadku rywalizacji o studenta. Problem ten jest aktualny również na naszym, krajowym gruncie, zob. np. R. Piłkuła, *Stragany z papierkami*, <http://www.polityka.pl> z 29 października 2012 r.

²⁰ OJ L 210, s. 25. W rozporządzeniu tym wskazuje się na opracowywanie, wprowadzenie i realizację reform systemów edukacji i szkoleń w celu rozwijania zdolności zatrudnienia, lepszego dopasowania kształcenia i szkoleń początkowych i zawodowych do potrzeb rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji personelu szkoleniowego w celu rozwijania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy.

²¹ Ze względu na wystąpienie pierwiastka ponadnarodowego ograniczenie dostępu należy postrzegać także w kategorii atrakcyjności instytucji kształcącej w szerokim kontekście.

²² Por. m.in. z krajowej perspektywy H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, pkt 8 do art. 8: studia podyplomowe są prowadzone w ramach obszaru kształcenia,

dostęp do rynku pracy młodym absolwentom, którzy nie pracowali wcześniej lub utracili zatrudnienie, a więc szczególnej kategorii beneficjentów²³. Nie może być więc pominięta okoliczność, że pomoc jest kierowana do osób nieposiadających własnych środków na kształcenie. Problem ten dotyka zwłaszcza osoby bezrobotne. Z jednej strony bezsporne jest, że dostęp do przedmiotowego kształcenia ułatwia się poprzez wsparcie finansowe usługobiorców. Z drugiej zaś strony nie można tworzyć systemu kształcenia pozornego, ukierunkowanego jedynie na zdobycie określonego dokumentu, w drodze zaliczenia określonej liczby godzin szkolenia bez spełnienia dodatkowych warunków.

Zdaniem Trybunału nie można podważać tezy, że uzależnienie finansowania kształcenia podyplomowego od wspomnianego już warunku przez jednostki kształcące służącego zagwarantowaniu jakości kształcenia odpowiada nadrzędnemu względowi interesu ogólnego²⁴. Ten ostatni cel może usprawiedliwiać wprowadzony prawem miejscowym wymóg formalny, stanowiący niewątpliwie utrudnienie dostępu do kształcenia. Z uwagi na fakt, że we Włoszech funkcjonują różne akredytowane i nieakredytowane uczelnie, potencjalni usługobiorcy mają wybór placówki, która nie stawia powyższego warunku. Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że realizacja celu, jaki stanowi zapewnienie wysokich standardów kształcenia podyplomowego, może uzasadniać ograniczenia podstawowych wolności. Jednak zastosowane środki powinny być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służą, i nie mogą wykroczyć poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Wymóg minimalnego poziomu doświadczenia stawiany instytucjom kształcącym stanowi sam w sobie środek właściwy do osiągnięcia założonego celu gwarantowania wysokiej jakości usług szkoleniowych. W świetle przedstawionego przez sąd unijny stanowiska ustanowienie powyższego wymogu, odnoszącego się do koniecznego doświadczenia placówki usługodawcy jako warunku koniecznego do skutecznego ubiegania się o stypendium przez usługobiorcę, nie wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia zmierzonego celu.

Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że wymagany prawem regionalnym dziesięcioletni okres doświadczenia jednostki kształcącej, prowadzącej nieakredytowane kursy

z którym jest związany co najmniej jeden kierunek studiów, co ma spowodować podniesienie poziomu kształcenia.

²³ Na temat odchodzenia współcześnie od czysto formalnego i dogmatycznego rozumienia równości wobec prawa na rzecz równości rzeczywistej zob. M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 31 i n.

²⁴ Także w orzecznictwie wcześniejszym, w tym wyroku z dnia 13 listopada 2003 r., w sprawie C-153/02, *Valentina Neri i European School of Economics* (ESE Insight World Education System Ltd), ECR s. I-13555, pkt 46. Zob. też literaturę: L. Idot, *Diplômes. Deux apports: la jurisprudence Vlassopoulou s'applique aux „élèves-avocats” et le refus de reconnaître des accords entre établissements supérieurs d'autres États membres peut constituer une entrave à la liberté d'établissement*, Europe 2004, Janvier 2004, nr 1, s. 18; S. Bastianon, *La Corte di giustizia e il riconoscimento dei diplomi: recenti sviluppi*, „Corriere giuridico” 2004, nr 6, s. 746 i n.

master, nie wydaje się nadmierny w świetle czasu, po jakim uniwersytety zostają uznane przez prawo krajowe, lub czasu, po jakim przyznawana jest akredytacja dla kursów master prowadzonych przez inne instytucje kształcenia podyplomowego. Z powyższych względów Trybunał orzekł, że art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, który wymaga, aby instytucje kształcenia wyższego, do których zamierzają zapisać się studenci i następnie ubiegać się o regionalne stypendium finansowane między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego, udokumentowały dziesięcioletnie doświadczenie, w sytuacji gdy instytucje te nie są ani uniwersytetami uznanymi przez prawo krajowe, ani instytucjami prowadzącymi akredytowane kursy master.

Żałować należy, że Trybunał Sprawiedliwości faktycznie pominął kontekst Karty praw podstawowych przy ocenie uzasadnionych ograniczeń wolności świadczenia usług. Wymieniona Karta ma moc traktatową i staje się przedmiotem oceny legalności tworzonego przez UE prawa i oceny praktyki jego wdrażania. Sankcjonowanie gwarancji tkwiących w prawach podstawowych może być skuteczne jedynie pod warunkiem ich rzeczywistego wdrażania na wszystkich poziomach normatywnej regulacji. Pewnym ograniczeniem stosowania Karty jest to, że odwołanie się do gwarancji w niej zawartych dotyczy jedynie stanowienia i wykonywania prawa unijnego. Wynika to wprost z jej art. 51 ust. 1, który stanowi, że stosowanie Karty przez państwa członkowskie ma miejsce wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii Europejskiej. Karta powinna być traktowana jako gwarant przestrzegania przez UE wyrażonych w niej zasad oraz pozostałych reguł prawa pierwotnego przy tworzeniu prawa wiążącego kraje członkowskie. Ich zabezpieczeniem na poziomie krajowym staje się nie tylko legislacja, ale również praktyka jurydyczna państw członkowskich, gdyż na tej ostatniej spoczywa ciężar implementacji dynamicznej, dokonującej się w procesie stosowania prawa. W zakresie nieuregulowanym na poziomie unijnym standardy ochrony praw podstawowych wyznacza Konstytucja.

Reasumując uwagi na temat przedstawionego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy podnieść, że sam kierunek zamierzeń odnośnie do gwarancji poziomu kształcenia podyplomowego wydaje się właściwy. Kwestią natomiast otwartą jest dobór narzędzi, które byłyby adekwatne do założonych celów, usprawiedliwiających ingerencję w swobodę świadczenia usług. Ocena, czy przedsięwzięte ograniczenia dostępu do pomocy stypendialnej są odpowiednie z punktu widzenia jakości kształcenia, należy do władz krajowych, które powinny dokonywać weryfikacji wskazanych ograniczeń w oparciu o całokształt okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy.

Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi wprowadzające

Domena prawa administracyjnego obejmuje różnej natury zagadnienia. Obszar stosunków społecznych normowany Prawem o szkolnictwie wyższym¹ oraz inne właściwe w tym zakresie regulacje prawne mają charakter wykonawczy w stosunku do wypowiedzi jurydycznych ułożonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Ustrojodawca w szczególności przyjmuje, że każdy ma prawo do nauki. Judykatura zaznacza, że z treści przepisu art. 70 ust. 1 Konstytucji w sposób jasny i niebudzący wątpliwości wynika, że prawo do nauki jest prawem każdego obywatela niezależnie od jakichkolwiek jego cech, w tym stanu zdrowia. W konsekwencji Konstytucja dopuszcza możliwość kształcenia się osób chorych, pozostawiając decyzję co do wpływu trudów nauki na ich kondycję zdrowotną im samym³. Orzecznictwo sądowe uwypukla również, że oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne⁴.

Ustrojodawca przyjmuje, że ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Powyższe wypowiedzi normatywne ustrojodawcy gruntuje najnowsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunał) w sprawie dotyczącej odpłatności za drugi kierunek studiów stacjonarnych w uczelniach publicznych⁵.

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.), dalej: Prawo o szkolnictwie wyższym, u.p.s.w.

² Art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, Konstytucja. Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna* (stenogram wykładów uniwersyteckich), Lwów 1932, s. 34; K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010, s. 121; J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 8 września 2010 r., II SA/Bd 418/10, LEX nr 752050.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, LEX nr 1109517. Por. C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Białystok 2014, s. 45.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11. Por. K. Wójcik, *Oplaty za drugi kierunek studiów niekonstytucyjne*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 czerwca 2014 r. Nr 130 (9857).

System instytucjonalny szkolnictwa wyższego jest złożony i obejmuje zróżnicowane struktury (podmioty, organy, instytucje etc.). W ramach wzmiankowanego systemu ważne miejsce zajmuje Polska Komisja Akredytacyjna (dalej też: Komisja, PKA), której istotne przejawy działalności (funkcjonowania) zbadane przez Trybunał Konstytucyjny będą przedmiotem dalszych rozważań⁶.

Polską Komisję Akredytacyjną⁷ powołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego⁸. Państwowa Komisja Akredytacyjna, będąca poprzedniczką funkcjonującej obecnie Polskiej Komisji Akredytacyjnej, została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹. Swoją działalność Państwowa Komisja Akredytacyjna rozpoczęła 1 stycznia 2002 r. Jak wskazywano w projekcie ustawy powołującej Państwową Komisję Akredytacyjną (druk sejmowy nr 2877/ III kadencja), celem nowelizacji było uregulowanie „zagadnień mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego”, w tym m.in. „utworzenie systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia”. Realizacji tak nakreślonego celu służyć miało ustanowienie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej, która przejęłaby „całokształt kompetencji w zakresie akredytacji”, obejmując zakresem swojego działania „cały system cywilnego szkolnictwa wyższego, tj. uczelnie działające na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym i ustawy o wyższych szkołach zawodowych – niezależnie od ich resortowej podległości”¹⁰.

Ustawodawca uwypukla, że Komisja jest instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia i w swoich pracach kieruje się zasadą rzetelności, bezstronności i przejrzystości oraz dążeniem do wyrównywania udziału kobiet i mężczyzn w jej pracach. Polska Komisja Akredytacyjna dokonuje oceny jakości kształcenia na kierunkach studiów (ocena programowa), mając na uwadze efekty kształcenia odpowiadające Krajowym Ramom Kwalifikacji w zakresie obszarów kształcenia i kierunków studiów oraz spełniania warunków niezbędnych do prowadzenia studiów. Polska

⁶ Por. J. Borkowski, *Struktura organizacyjna szkoły wyższej a zasady zarządzania*, [w:] Z. Leoński (red.), *Model prawny szkoły wyższej a zasady zarządzania*, Poznań 1980, s. 5; *Środowiskowe komisje akredytacyjne na rzecz jakości kształcenia*, [w:] T. Szulc (red.), *Jakość kształcenia w szkołach wyższych*, Wrocław 2007, s. 135.

⁷ Zob. art. 48–53a u.p.s.w., dalej: Komisja, PKA (uprzednio: Państwowa Komisja Akredytacyjna). Por. P. Orzeszko, *Komentarz*, [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 114.

⁸ Dalej: Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, minister.

⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924). Por. M. Wąsowicz, *Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna*, [w:] T. Szulc (red.), *op. cit.*, s. 135.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. D. Dudek, *Komentarz*, [w:] M. Pyter (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 219.

Komisja Akredytacyjna może dokonywać oceny działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (ocena instytucjonalna), w tym oceny jakości kształcenia na prowadzonych przez nią studiach trzeciego stopnia i studiach podyplomowych; ocenę instytucjonalną przeprowadza się w jednostce, w której wcześniej dokonano oceny programowej na większości prowadzonych przez nią kierunków studiów. Komisja dokonuje ocen z inicjatywy własnej lub na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego¹¹.

Przewodniczącego Komisji oraz jej sekretarza powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. Organizację i tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, szczegółowe kryteria i tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów określa statut uchwalony przez Komisję na posiedzeniu plenarnym. Obsługę administracyjną i finansową Komisji wykonuje Biuro Polskiej Komisji Akredytacyjnej, zwane dalej biurem. Biuro jest państwową jednostką budżetową finansowaną ze środków ustalanych w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego¹².

2. Trybunał Konstytucyjny o działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego¹³. W przedstawionym niżej postępowaniu przedstawiciel strony skarżącej argumentował, że wśród parametrów, które powinny charakteryzować jednostkę badającą jakość kształcenia, na pierwszy plan wysuwa się jej niezależność. W ocenie przedstawiciel strony skarżącej podkreśla, że Polska Komisja Akredytacyjna pozbawiona jest tej cechy, o czym świadczą jej powiązania z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na potwierdzenie swego stanowiska wskazał, że poszczególni członkowie Polskiej Komisji Akredytacyjnej są powoływani i odwoływani przez Ministra, Ministrowi przysługuje także kompetencja w zakresie powoływania i odwoływania przewodniczącego i sekretarza PKA. Ponadto budżet Komisji stanowi część budżetu państwa, której dysponentem jest Minister, w związku z czym organ ten pod względem finansowym kontroluje działalność Komisji. Zdaniem strony skarżącej nie bez znaczenia pozostaje

¹¹ P. Orzeszko, *Komentarz*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, Warszawa 2013, s. 114.

¹² Zob. art. 48–53a *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Por. T. Szulc, *Prawo o jakości kształcenia*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 21; H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 138.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001; M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.

również to, że Minister ma prawo zlecać Polskiej Komisji Akredytacyjnej kontrolę we wskazanej przez siebie szkole wyższej. Natomiast przedstawiciele Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazywali, że pomimo tych związków Polską Komisję Akredytacyjną cechuje niezależność. Przedstawiciel Ministra akcentował, że co do zasady Komisja dokonuje kontroli uczelni według własnego harmonogramu, a kontrole prowadzone na wniosek Ministra zdarzają się sporadycznie. W świetle stanowisk przedstawicieli Sejmu i Ministra, niezależność Komisji wiąże się z wyrażoną w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadą autonomii szkolnictwa wyższego. W ich ocenie jednym z przejawów realizacji tej zasady jest stworzenie instytucji o charakterze środowiskowym, która będzie oceniać działalność szkół wyższych według kryteriów określonych w swoim statucie. Tym samym zasady, na których opiera się funkcjonowanie Państwowej Komisji Akredytacyjnej, znajdują uzasadnienie w zakotwiczonej w Konstytucji autonomii szkolnictwa wyższego.

Przedmiotem kontroli konstytucyjnej była zgodność art. 52 ust. 3 u.p.s.w.¹⁴ z art. 78 Konstytucji. Zaskarżona regulacja dotyczy sposobu procedowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej¹⁵. W sprawie – będącej przedmiotem badania TK – Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wydało pod adresem skarżącej uczelni uchwały zawierające negatywne oceny jakości kształcenia na kierunku zarządzanie i kierunek ekonomia. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.p.s.w. strona niezadowolona z uchwały prezydium może w terminie trzydziestu dni od doręczenia uchwały zwrócić się do Komisji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Natomiast zakwestionowany przez skarżącą art. 52 ust. 3 u.p.s.w. przesądzał o tym, że wniosek, o którym mowa w ust. 2, był „rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od otrzymania wniosku”. Zaskarżony przepis obowiązuje do dzisiejszego dnia w identycznym brzmieniu. Zastrzeżenia strony skarżącej, podnoszone na tle art. 52 ust. 3 u.p.s.w., budził niedewolutywny charakter postępowania odwoławczego, toczącego się przed Państwową Komisją Akredytacyjną¹⁶.

W analizowanym orzeczeniu uwypuklano, że ujęcie kryteriów ocen, jakimi posługuje się Polska Komisja Akredytacyjna w formie uchwał stanowiących załącznik do statutu Komisji, może budzić wątpliwości wynikające z konstytucyjnie określonego katalogu

¹⁴ Art. 52. 1. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden spośród zespołów, o których mowa w art. 50 ust. 4.

2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

¹⁶ *Ibidem*.

źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju wątpliwości zgłaszano jeszcze przed 2011 r. Do wejścia w życie statutu Komisji z 2011 r. oceny kształcenia dokonywane były według wypracowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną i dostępnych na jej stronach internetowych uniwersalnych kryteriów stanowiących wytyczne dla uczelni w jej działalności dydaktycznej. Już wówczas wykorzystywanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną tych uchwał wywoływało pewne kontrowersje związane z ich charakterem prawnym. Podnoszono, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem uprawnionym do tworzenia (stanowienia) prawa, co miało stanowić podstawę wątpliwości uzasadnianych na gruncie Konstytucji. Z wątpliwościami tymi próbowały mierzyć się dotychczas sądy administracyjne; można w tym miejscu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej też: WSA) w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r.¹⁷, utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny¹⁸, w którym WSA uznał, że wypracowania przez Państwową Komisję Akredytacyjną stanowisk i wytycznych co do poszczególnych zagadnień i ich upublicznienia nie należy rozumieć jako swoistego tworzenia (stanowienia) prawa; te jednolite zasady odnoszą się bowiem jedynie do członków Państwowej Komisji Akredytacyjnej i stanowią dla nich wskazówkę przy sporządzaniu sprawozdań, a upublicznienie tych zasad oznacza jedynie ułatwienie dla uczelni – jako przyszłych wnioskodawców – przygotowywania odpowiednich wniosków¹⁹. Na tym tle zwracano również uwagę, że kryteria normatywne, którymi kieruje się Komisja, oceniając działalność danej szkoły wyższej, wynikają przede wszystkim z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia²⁰.

W wyniku dokonanej analizy Trybunał podkreślił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, w którego świetle kontrolowanie działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do *meritum* jest niedopuszczalne. Stwierdzenie to należy skonfrontować z mechanizmem ukształtowanym w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Po wydaniu przez Komisję uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia minister został zobligowany do wydania decyzji administracyjnej o zawieszeniu bądź cofnięciu uprawnień danej uczelni, przy czym uchwała stanowiąca podstawę tej decyzji została

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1530/09, LEX nr 600030.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 dnia października 2010 r., I OSK 994/10, LEX nr 745409.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r., II SA/Wa 47/11, LEX nr 1132530.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445 z późn. zm.); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *op. cit.*, s. 303.

wyjęta spod kognicji sądów administracyjnych. Na marginesie można dodać, że uczelnie będące stronami postępowań sądowoadministracyjnych w toku tychże postępowań kilkakrotnie sugerowały składom orzekającym zasadność wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego co do konstytucyjności takiego mechanizmu. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 lutego 2011 r.²¹ przyjął, że sądowa kontrola treści uchwał Komisji powinna być dopuszczalna, i podkreślił, że „Uznanie, iż Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest związany oceną Komisji, przy jednoczesnej niedopuszczalności kwestionowania tej oceny także w postępowaniu przed sądem administracyjnym, prowadziłoby do niezgodności art. 11 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z art. 2 i art. 149 ust. 1 Konstytucji, a ostatecznie także art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Niemniej przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny, który podkreślał, że „ocena Sądu Wojewódzkiego nie mogła merytorycznie dotyczyć uchwał podjętych przez Państwową Komisję Akredytacyjną”²².

Przechodząc do oceny zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji, TK przypominał, że zgodnie z dyspozycją art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. Treścią art. 78 jest zatem ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji²³. Równocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że wyrażone w art. 78 Konstytucji – publiczne prawo podmiotowe – stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Zasada sprawiedliwości proceduralnej powinna zatem wyznaczać kierunek interpretacji przywołanego przepisu Konstytucji. Dokonując jego wykładni, trzeba mieć na względzie konieczność zorganizowania procesu podejmowania danego rozstrzygnięcia w taki sposób, by mogło ono zostać uznane za rzetelne. Na tym tle ujawnia się *ratio legis* art. 78 Konstytucji – dwuinstancyjność postępowania ma niewątpliwie na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji²⁴.

Przystępując do oceny rozwiązania zawartego w art. 52 ust. 3 u.p.s.w. w ramach przywoływanego postępowania, Trybunał podkreślił, że orzeczeniem, na które wskazuje strona skarżąca, jest uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Orzeczenie to

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2011 r., I SA/Wa 2385/10, LEX nr 964963.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

²³ L. Garlicki, *Uwagi do art. 78, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

kształtuje sytuację prawną skarżącą, ponieważ jest silnie skorelowane z treścią decyzji administracyjnej ministra wymierzającej jedną z sankcji określonych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.). Minister w decyzji przesądza jedynie o rodzaju sankcji (i to w zakresie ograniczonym do dwóch wariantów). Podkreślenia wymaga jednak to, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, będąc związanym uchwałą Komisji, minister nie może uchylić się od obowiązku zastosowania sankcji²⁵.

Na silny związek między uchwałą Komisji i decyzją administracyjną ministra wskazywano także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2011 r. znalazło się stwierdzenie, że: „Komisja formułuje oceny negatywne tylko wtedy, gdy skala i waga zarzutów wymagają podjęcia przez Ministra ww. decyzji”²⁶. Niewątpliwie zatem, z uwagi na sposób ukształtowania mechanizmu wymierzania sankcji względem danej uczelni, *de facto* nie wiadomo, kto w rzeczywistości jest organem pierwszej instancji, Komisja czy minister. Wobec tych wątpliwości zasadne staje się przyjęcie, że to uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest orzeczeniem kształtującym sytuację prawną strony skarżącej. Ustalenie powyższe stanowiło – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podstawę oceny spełnienia przez stronę skarżącą wymogu wyczerpania drogi prawnej w zakresie zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji. Na tym tle warto również zaznaczyć, że Trybunał, przesądzając o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia omawianej skargi, uznał, że strona skarżąca uprawdopodobniła w sposób dostateczny zarzut naruszenia przysługującego jej prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Na marginesie trzeba przy tym podkreślić, że Trybunał nie oceniał w przedstawianym postępowaniu, czy w sprawie skarżącej doszło do naruszenia prawa, czy nie, przedmiotem oceny Trybunału nie są bowiem zarzuty stawiane pod kątem prowadzenia tego konkretnego postępowania. Stwierdzenie uprawdopodobnienia naruszenia art. 78 Konstytucji warunkuje jedynie dopuszczalność skargi wywołującej omawiane postępowanie odnoszące się do działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej²⁷.

Trybunał Konstytucyjny uwypuklił, że rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej przedstawianą w opracowaniu skargą konstytucyjną wymagało także uwzględnienia kontekstu normatywnego, wyznaczającego charakter postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną i konsekwencje tego postępowania. Dopiero na tym tle można przesądzić, czy ów brak dewolutywności – podnoszony przez skarżącą uczelnię – został

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2011 r., II SA/Wa 19/11, LEX nr 993893.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

przez ustawodawcę zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi. Ukazane rozważania pokazały, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego można mieć co do tego poważne wątpliwości.

Po pierwsze, w sprawie skarżącej, zarówno rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne, jak i analizowane rozstrzygnięcie drugoinstancyjne wydał podmiot o niejasnym statusie. O takim właśnie niejasnym statusie świadczy chociażby liczba spraw wywołanych w związku z postępowaniami przed Państwową Komisją Akredytacyjną przed sądami administracyjnymi. Ustawodawca nie przesądził wprost o pozycji ustrojowej Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Wobec pogłębiających się na tym tle wątpliwości sądy administracyjne zaczęły przyjmować, że nie jest to organ władzy państwowej, a w szczególności nie można go zakwalifikować do organów sprawujących nadzór w zakresie szkolnictwa wyższego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego Państwowa Komisja Akredytacyjna *de facto* sprawuje kontrolę nad działalnością szkół wyższych, o czym świadczy sposób ukształtowania jej kompetencji i uregulowania konsekwencji wydawanego przez nią rozstrzygnięcia.

Po drugie, z uwagi na to, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie została zakwalifikowana do organów państwowych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w odniesieniu do prowadzonego przez nią postępowania nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²⁸. Tym samym gwarancjami ustawowymi przysługującymi stronie postępowania administracyjnego (do których należą m.in. regulacje określające prawa strony czy regulacje kształtujące zasady wyłączenia pracowników organu) nie zostały objęte uczelnie, w stosunku do których Państwowa Komisja Akredytacyjna dokonuje oceny jakości kształcenia. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, kształtujące zasady postępowania prowadzonego przez Państwową Komisję Akredytacyjną, nie zawierają postanowień gwarantujących bezstronność tego organu. Obecnie jedyne gwarancje przysługujące uczelni kontrolowanej przez Komisję zostały wyrażone w Kodeksie Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej, stanowiącej załącznik do statutu z 10 listopada 2011 r.

Po trzecie, pochodną niejasnego statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest również niejasny charakter jej uchwał wydawanych w związku z kontrolą jakości kształcenia w określonej szkole wyższej. W orzecznictwie próba określenia charakteru tych uchwał opiera się głównie na rozróżnieniu przedmiotu postępowania przed Komisją (którym jest ocena jakości kształcenia) i przedmiotu postępowania przed ministrem (którym są uprawnienia uczelni). Z tego rozróżnienia w judykaturze wywodzi się, że

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.), dalej: k.p.a. Por. B. Popowska (red.), *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, Poznań 2013.

uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej „nie jest opinią biegłego z art. 75 § 1 k.p.a., która podlega kontroli organu administracji, ani «zajęciem stanowiska przez inny organ» w rozumieniu i ze skutkami przewidzianymi przez art. 106 k.p.a., jest ona natomiast środkiem dowodowym, o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a.”, tj. dokumentem urzędowym. Jednocześnie, co zostaje rozwinięte w kolejnym punkcie, owemu „dokumentowi urzędowemu” przyznaje się szczególne domniemanie prawdziwości, którego w zasadzie nie sposób obalić²⁹.

Po czwarte, w świetle art. 11 ust. 6 u.p.s.w. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego jest związany uchwałą prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia i, otrzymawszy takie rozstrzygnięcie, powinien wydać jedną z dwóch decyzji administracyjnych – tj. orzec albo o zawieszeniu, albo o odebraniu danej uczelni uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i danego stopnia. Na etapie wydawanego przez ministra rozstrzygnięcia nie jest możliwe merytoryczne podważenie oceny Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Po piąte, ocena dokonana przez Państwową Komisję Akredytacyjną nie może również zostać zakwestionowana w postępowaniu sądowoadministracyjnym z dwóch powodów. Po pierwsze, sądy administracyjne przyjmują, że uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, w związku z czym niemożliwe jest samoistne zaskarżenie uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰. Na marginesie można przypomnieć, że strona skarżąca, opierając się na wyżej wymienionym art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., próbowała zakwestionować wydane w stosunku do niej uchwały, niemniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił złożone przez uczelnię skargi z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Po drugie, uczelnie kwestionujące rozstrzygnięcia ministra oparte na negatywnej uchwale prezydium Komisji, na etapie składania do sądu administracyjnego skargi na decyzję ministra nie mogą w swej argumentacji podważać ustaleń Komisji ani wskazywać na nieprawidłowości w zakresie interpretacji przepisów stanowiących podstawę dokonanej oceny. Jedynymi okolicznościami, co do których sądy administracyjne zajmują stanowisko, są zarzuty proceduralne związane z prawidłowością prowadzonego przez Komisję postępowania. Dzieje się tak dlatego, że sądy badają rozstrzygnięcia ministra pod kątem tego, czy zaistniała przesłanka wydania przez niego decyzji na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w., czyli czy Państwowa Komisja Akredytacyjna negatywnie oceniła działalność danej uczelni. Stąd sądy administracyjne przyjmują, że jeśli owa ocena

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84.

³⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a.

pochodziłaby od nieuprawnionego podmiotu bądź została podjęta na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sposób niezgodny z ustawą, nie może zostać uznana za ocenę, o której mowa w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Jednocześnie sądy administracyjne odmawiają badania ocen Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do ich *meritum*. Tym samym merytoryczne rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Akredytacyjnej w żadnym zakresie nie podlegają kognicji sądów.

Po szóste, mechanizm wydawania przez ministra na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w. rozstrzygnięć nadzorczych, w który wpisano dokonanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną negatywnej oceny jakości kształcenia danej uczelni, wiąże się z ingerencją w wiele zagwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Z punktu widzenia uczelni można zastanawiać się nad koniecznością skonfrontowania tego mechanizmu z zasadą autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), w wypadku pracowników naukowych zatrudnionych przez uczelnię kontrolowaną przez Komisję warto zaakcentować w tym zakresie wolność prowadzenia badań naukowych (art. 73 Konstytucji). Natomiast jeśli chodzi o uczelnie prywatne, mechanizm, uruchamiany w momencie wydania prezydium Komisji uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia, może w nadmierny sposób ograniczać wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ponadto rozwiązanie, w którym kontrola jakości kształcenia dokonywana przez Państwową Komisję Akredytacyjną sprzężona została z obowiązkiem zastosowania przez ministra sankcji w wypadku uzyskania informacji o wydaniu oceny negatywnej, rzutuje na relacje kontrolowanej uczelni ze studentami.

Na tle przywołanych powyżej wolności – trafnie uwypukla Trybunał Konstytucyjny – można postawić pytanie, czy przyjmując rozwiązania, które w założeniu służyć miały poprawie jakości kształcenia, ustawodawca nie stracił z pola widzenia wielu innych wartości konstytucyjnych. Konfrontując rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym z przywołanymi powyżej wolnościami, należy stwierdzić, że realizacja celu ustawodawcy stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w sferę wolności zagwarantowanych przez Konstytucję. Nie należy bowiem zapominać, że w tle omawianej regulacji znajduje się mechanizm dotyczący całej gamy wolności konstytucyjnych³¹.

Odnosząc się przy tym do argumentacji przedstawicieli Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Trybunał wskazał, że potrzeba zagwarantowania niezależności Polskiej Komisji Akredytacyjnej może znajdować oparcie w wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadzie autonomii szkolnictwa wyższego. Trudno jednak zgodzić się z wyrażonym na rozprawie stanowiskiem, by tak pojmowana niezależność Polskiej Komisji

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2013, nr 6, poz. 84. Por. M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkolnictwa wyższego na gruncie Konstytucji RP*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 13.

Akredytacyjnej uzasadniała wyłom od standardów proceduralnych wyznaczonych przez art. 78 Konstytucji. Co więcej, analiza art. 70 ust. 5 Konstytucji paradoksalnie dostarcza również argumentów przeciwko zagwarantowaniu dotychczasowego statusu Komisji. Na tym tle można m.in. postawić pytanie, czy rzeczywiście z punktu widzenia kontrolowanych uczelni lepszym rozwiązaniem jest sformułowanie kryteriów kontroli w statucie Komisji, czy też ze względów gwarancyjnych nie powinny być one ujęte w ustawie. Kwestia powyższa, jakkolwiek sygnalizowana przez stronę skarżącą, była jednakże poza zakresem zaskarżenia w przedstawianym orzeczeniu TK³².

Trybunał, badając zgodność art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji, celowo uwypuklił wątpliwości nasuwające się w związku z analizą kontekstu normatywnego zaskarżonej regulacji, przywołując wcześniejsze ustalenia: „[...] konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”³³.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji gdy strona w razie niezgodnego z prawem działania Komisji nie ma szans na obronę swoich interesów w toku prowadzonego przez Ministra postępowania administracyjnego i nie jest wyposażona w środki obrony swych praw w ramach procedury sądowoadministracyjnej, takie ukształtowanie postępowania odwoławczego, którego elementem jest wspólne rozpatrywanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach posiedzenia zespołu i prezydium Komisji, narusza art. 78 Konstytucji. Innymi słowy, brak dewolutywności w aspekcie personalnym, jakkolwiek sam w sobie co do zasady mieści się w zakresie swobody ustawodawcy kształtującego dany środek zaskarżenia, w analizowanej sytuacji nie został zrównoważony gwarancjami procesowymi i pogłębia wiele wątpliwości co do ukształtowania pozycji procesowej uczelni, w stosunku do której Komisja wydała uchwałę wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji. Biorąc pod uwagę nakreślony powyżej kontekst normatywny zaskarżonego art. 52 ust. 3 u.p.s.w., zaznaczono, że derogacja tego przepisu sama w sobie nie zapewni stanu zgodności z Konstytucją. Co więcej, w aktualnym stanie prawnym utrata mocy obowiązującej art. 52 ust. 3 u.p.s.w. pozbawiłaby szkoły wyższe jakiegokolwiek możliwości zaskarzania uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a to

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

prowadziłoby do stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Dlatego też, mając na względzie charakter analizowanego przepisu, wkomponowanego w przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej i biorąc pod uwagę negatywne skutki natychmiastowej utraty przez niego mocy obowiązującej, Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zabieg ten umożliwi ustawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Trybunał Konstytucyjny w zakończeniu podkreślił, że ustawodawcy pozostawiona została swoboda w zakresie wyboru rozwiązania stanowiącego reakcję na niniejsze rozstrzygnięcie. Niemniej należy zaznaczyć, że sposób owej reakcji ustawodawcy determinują dwa elementy. Po pierwsze, prawodawca nie może abstrahować od tego, że Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., miał na uwadze kontekst normatywny zaskarżonego przepisu. Ze względu na przedstawiony powyżej kontekst normatywny, wyznaczający sposób działania Polskiej Komisji Akredytacyjnej, reakcja ustawodawcy nie powinna ograniczać się wyłącznie do zmiany art. 52 ust. 3 u.p.s.w. Po drugie, ustawodawca, kształtując pozycję ustrojową Polskiej Komisji Akredytacyjnej, ma do wyboru wiele rozwiązań modelowych. Przyjęcie określonego modelu tego organu wyznacza treść dalszych szczegółowych rozwiązań. Jeżeli intencją ustawodawcy jest utrzymanie charakteru Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako organu w pełni niezależnego, to konsekwentnie powinien on przyjąć, że jej rozstrzygnięcia muszą mieć charakter publicznoprawny, ilekroć określają sytuację prawną szkół, wykładowców, pracowników i studentów i kształtują ich prawa konstytucyjne. W rezultacie powinny być one oparte na przepisach powszechnie obowiązujących. Musi też istnieć możliwość poddawania takich rozstrzygnięć bezpośredniej kontroli sądowej. Jeżeli jednak ustawodawca przyjmie model, w którym Polska Komisja Akredytacyjna pozostanie jedynie organem doradczym ministra, to decyzje ministra powinny być uznane za rozstrzygnięcia kształtujące prawa wymienionych wyżej podmiotów, a co za tym idzie – decyzje te powinny w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej³⁴.

3. Podsumowanie

Władza publiczna w domenie szkolnictwa wyższego jest reprezentowana przez różnej natury podmioty. Działalność i pozycja prawna Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie są jednoznacznie juretycznie wykrystalizowane i tym samym pozostają wątpliwości co do ich kwalifikacji na gruncie siatki pojęciowej (konstrukcji poznawczych) prawa

³⁴ *Ibidem*.

administracyjnego. Sprawowana abstrakcyjna kontrola wykonywania Prawa o szkolnictwie wyższym wykazała przytaczane w opracowaniu za judykaturą uzasadnione niedomagania (niezgodności) wiążące się z działalnością Polskiej Komisji Akredytacyjnej z punktu widzenia elementarnych wymogów konstytucyjnych. Władza ustawodawcza w toku prac nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym powinna uwzględnić zwłaszcza zastrzeżenia formułowane przez Trybunał Konstytucyjny³⁵. Otwartość legislatory na dorobek organów władzy sądowniczej jest swoistym probierzem umacniania się mechanizmów demokratycznego państwa prawnego oraz wyrazem oczekiwanego przez ustrojodawcę współdziałania władz publicznych dla dobra wspólnego. Ogląd projektowanych³⁶ zmian dotyczących modyfikacji podstaw prawnych w zakresie statusu i funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie znosi wszystkich artykułowanych przez orzecznictwo zastrzeżeń.

³⁵ Por. R. Hauser, *Orzecznictwo sądowoadministracyjne a proces legislacyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 9. Por. A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.

³⁶ Por. Druk Sejmowy nr 2085 z dnia 17 stycznia 2014 r., cz. 1 i 2.

Nadzór nad uczelniami publicznymi

W państwie prawnym administracja publiczna jest wykonywana przez państwo posługujące się administracją rządową i administracją państwową niepodlegającą rządowi (administracją państwową w ścisłym tego słowa znaczeniu), a także przez podmioty prawnie odrębne od państwa – cywilnoprawnie (majątkowo) czy publicznoprawnie (zadaniowo, kompetencyjnie). Są to jednostki samorządu terytorialnego, samorządy zawodowe i inne rodzaje samorządu. Dopełniają to podmioty wyodrębnione organizacyjnie czy prawnie, w szczególności zakłady administracyjne, spółki prawa handlowego, fundacje w strukturach organizacyjnych poszczególnych podmiotów administracji publicznej (państwa, jednostek samorządowych) oraz usytuowane poza tym systemem podmioty prywatne, wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Taki podział administracji publicznej jest przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (dalej też: Konstytucja).

Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu² wszystkie podmioty wykonujące zadania administracji publicznej są związane prawem (ustawami). Zadania te mogą być przez prawo określone ściśle, w sposób zapewniający ich jednolite wykonanie w całym państwie, bądź bardziej ogólnie, z dopuszczeniem zróżnicowania co do zakresu i sposobu ich wykonywania. Prawo może przewidywać wykonywanie zadań odrębnie przez podmiot administrujący (jego organy) czy we współdziałaniu z innymi. Wykonywanie zadań przez poszczególne podmioty lub organy administracji publicznej nie jest na ogół oderwane od innych zadań. Jest bowiem elementem działalności administracji publicznej realizowanej w państwie ujmowanych jako całość, gdzie wykonanie jednego zadania może warunkować wykonanie innego zadania. W systemie administracji publicznej niezbędne są więc prawne instrumenty integrujące, zabezpieczające wykonywanie zadań przez poszczególne jej podmioty (organy), oparte na zasadzie równorzędności, gdy przyjmują postać współdziałania, niekiedy z elementami nadrzędności – z udziałem podmiotu czy organu organizującego takie współdziałanie.

Stosunki prawne oparte na zasadzie nadrzędności i podporządkowania są ujęte w ramy nadzoru, czyli zespołu prawnie (ustawowo) określonych kompetencji (możliwości i powinności prawnych) władczego wkraczania nadrzędnego (organizacyjnie bądź funkcjonalnie)

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Art. 7 Konstytucji RP.

organu administracji publicznej (rządowej) w działalność organu (podmiotu) nadzorowanego. Administracja rządowa jako struktura spajająca cały system administracji publicznej jest pierwotnym piastunem kompetencji nadzorczych. Przyjawszy szerokie ujęcie nadzoru obejmującego kontrolę, można określić nadzór jako: „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczególnymi (także określonymi prawnie)”³.

Celem nadzoru jest zapewnienie zgodności działania administracji publicznej z prawem lub z innymi prawnie przyjętymi kryteriami, dla zapewnienia realizacji prawnie określonych zadań tej administracji. W państwie prawnym wyjściowym, podstawowym czynnikiem porządkującym organizację i funkcjonowanie aparatu państwowego jest bowiem zawsze prawo⁴.

W układach nadrzędności i podporządkowania administracji publicznej o charakterze strukturalnym lub funkcjonalnym występują dwa rodzaje nadzoru⁵. W scentralizowanym modelu administracji publicznej używa się określeń: zwierzchność czy nadrzędność hierarchiczna, dla którego charakterystyczne są kierownictwo, nadzór hierarchiczny lub nadzór dyrektywny. Dla modelu zdecentralizowanego przyjmowane są określenia: stosunki nadrzędności i podporządkowania o charakterze decentralistycznym oraz odpowiednio nadzór (bez dodatkowego wyróżnika), nadzór decentralistyczny, nadzór weryfikacyjny⁶. Pojęcie kierownictwa jest związane ze scentralizowaną administracją rządową i używa się go zamiennie z pojęciem nadzoru hierarchicznego. Pojęcie nadzoru jest z kolei związane ze zdecentralizowaną administracją publiczną (rządową i samorządową). Biorąc pod uwagę ustrój aparatu administracyjnego państwa, można zatem wyróżnić nadzór hierarchiczny nad scentralizowaną administracją rządową i nadzór weryfikacyjny nad podmiotami samorządowymi, nad innymi podmiotami zdecentralizowanymi czy nad ich działalnością.

Podporządkowanie w administracji rządowej jest co do zasady hierarchiczne. Jego cechą wyróżniającą jest brak samodzielności prawnej podmiotu (organu, kierownika

³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 243; wyrażane są także poglądy o odrębności kontroli od nadzoru, zob. R. P. Krawczyk, *Nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych a reforma administracyjna państwa*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 1.

⁴ M. Miemiec, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym*, [w:] W. Miemiec i B. Cybulski (red.), *Samorządowy Poradnik Budżetowy na 1997 r.*, Warszawa 1997, s. 73 oraz cyt. tam literatura.

⁵ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 68.

⁶ W piśmiennictwie postuluje się także rozgraniczenie kierownictwa od nadzoru i nieużywanie pojęcia nadzór hierarchiczny czy dyrektywny; zob. C. Kociński, *Stosunek kierowania jako podstawa więzi między Prezesem Rady Ministrów a wojewodami*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, s. 49 i n.

jednostki administrującej) niższego stopnia wobec organu wyższego stopnia. Należy jednak podkreślić, że w całej administracji publicznej państwa prawnego kryterium nadzoru jest zawsze prawo. W administracji scentralizowanej dochodzą do tego kryteria celowościowe, jak np. rzetelność, gospodarność, celowość, sprawność działania, zgodność z polityką państwa czy rządu⁷.

Nadzór weryfikacyjny sprawowany jest nad administracją zdecentralizowaną, której istotą jest prawnie (ustawowo) ograniczone podporządkowanie. Patrząc od strony nadzorowanego, jest to prawnie określony zakres samodzielności wobec nadzorującego. W tym systemie jest wyłączona podległość służbowa. Nadzór jest ściśle regulowany aktami rangi ustawowej o charakterze ustrojowoprawnym, określającymi: organ nadzoru, zakres podmiotowy (podmioty czy organy nadzorowane) i przedmiotowy (materię) nadzoru, dopuszczalne środki nadzoru (formy działania) i sytuacje, w których te środki mogą być stosowane, skutki prawne ingerencji nadzorczej i tryb kontroli sądowej zastosowanego środka nadzorczego.

Nadzór weryfikacyjny może być realizowany w ustrojowych stosunkach nadrzędności i podporządkowania o charakterze strukturalnym (w ramach jednego działu administracji rządowej), a także w ustrojowych stosunkach prawnych o charakterze funkcjonalnym, gdzie organ nadzoru usytuowany jest w innej strukturze niż podmiot czy organ, którego działalność jest nadzorowana (np. nadzór wojewody nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego).

Celem nadzoru w administracji zdecentralizowanej jest głównie eliminacja z obrotu prawnego aktów nielegalnych, które są nie do akceptacji w państwie prawnym. Samodzielność w systemie zdecentralizowanym jest ustalona prawnie, zgodnie z zasadą legalizmu, według której organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, na co im prawo zezwala. Przy takim założeniu nadzór sprawowany zgodnie z ustawami nie może być traktowany jako sposób ograniczania samodzielności nadzorowanego. Kryterium nadzoru weryfikacyjnego jest wyłącznie zgodność z prawem działania podmiotu (organu) nadzorowanego. Zatem nadzór służy utrzymaniu działalności podmiotu nadzorowanego w granicach prawnie określonych (dozwolonych). W nadzorze weryfikacyjnym brak jest kryteriów celowościowych. W założeniu nie może on więc mieć charakteru politycznego. Gdyby tak było, nadzorowany powinien mieć możliwość wstąpienia na drogę sądową, umożliwiającą eliminację z obrotu prawnego środka nadzoru użytego „politycznie”.

Zależnie od stopnia naruszenia prawa ustawy ustrojowe przewidują w strukturach zdecentralizowanych typowe środki nadzoru o charakterze merytorycznym (*ad meritum*), czyli stwierdzenie nieważności aktu sprzecznego z prawem lub uchylenie aktu

⁷ Art. 8 ust. 2 i 3, art. 61 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206, dalej też: u.a.rz.w.

naruszającego prawo. Stosowane są także inne środki nadzoru z tego zakresu, jak np. zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie.

Pośród środków nadzoru wyróżnia się także środki personalne (*ad personam*), które są skierowane na obsadę osobową organów podmiotu nadzorowanego, naruszających swymi działaniami prawo bądź niewykonujących zadań nakazanych przez prawo. Są one realizowane w formie rozstrzygnięć nadzorczych zawieszających w pełnieniu obowiązków osób piastujących urząd, odwołujących ich czy ustanawiających organy zastępcze.

Nazwanie weryfikacyjnym nadzoru nad administracją zdecentralizowaną ukazuje jego charakter represyjny (następczy). Nie znaczy to, że środki nadzoru w decentralizacji mają wyłącznie taki charakter. Do prewencyjnych środków należą bowiem wymienione: zatwierdzenie, zaopiniowanie czy uzgodnienie. Podstawowa kategoria środków nadzoru w decentralizacji ma jednak charakter weryfikacyjny. Zapewnia to nadzorowanemu swobodę w podejmowaniu rozstrzygnięć w granicach prawnie wyznaczonych. Celem środków nadzoru o charakterze weryfikacyjnym nie jest bowiem uprzednie wskazanie kształtu tych rozstrzygnięć lub ich kierunku, ale wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć naruszających prawo. Organ nadzorczy powinien więc wkraczać dopiero w przypadku naruszenia prawa. Środki nadzoru prewencyjnego, których istota polega na wyrażeniu woli przez organ nadzoru przed wejściem aktu nadzorowanego do obrotu prawnego, ograniczają nadmiernie samodzielność prawną. Takie środki nadzoru w administracji zdecentralizowanej występują więc wyjątkowo.

Poza władczymi środkami nadzoru w literaturze administracyjnoprawnej wyróżniana jest jeszcze jedna kategoria środków nadzoru, a mianowicie informacyjno-doradcze. Są to tzw. łagodne (słabsze) środki nadzoru, przejawiające się w formie doradztwa lub pomocy na rzecz nadzorowanych, porad, konferencji, szkoleń, przygotowywania i udostępniania materiałów informacyjnych, upowszechniania przez organy nadzoru pozytywnych wzorców w nadzorowanej administracji. Stosowanie tych form ma na celu zapobieganie działaniom podmiotów nadzorowanych niezgodnych z prawem. Wiąże się z tym możliwość unikania bądź ograniczania późniejszej władczej aktywności nadzorczej. Środki te mają zatem do spełnienia w założeniu cele prewencyjne. Przyjmuje się, że nawet nieuregulowane prawnie, nie są nielegalne. Nie mają bowiem charakteru obowiązkowego i nie mogą naruszać samodzielności prawnej podmiotów nadzorowanych.

Należy teraz zbadać, jak przedstawione założenia modelowe są realizowane w odniesieniu do uczelni publicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁸ uczelnia jest szkołą prowadzącą studia wyższe i badania naukowe, utworzoną w sposób określony w ustawie. Uczelnie dzielą się na publiczne – utworzone przez państwo

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 572, dalej też: ustawa lub u.p.s.w.

reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej, oraz niepubliczne – utworzone przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną.

Istotne znaczenie dla określenia pozycji prawnej uczelni ma regulacja zawarta w art. 4 ustawy. Przepis ten stanowi, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie (ust. 1). Jest to rozwinięcie regulacji art. 70 ust. 5 Konstytucji, według którego zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Uczelnie kierują się zasadami wolności nauczania, badań naukowych i twórczości artystycznej (ust. 2). W tym przedmiocie ustawa nawiązuje też do regulacji konstytucyjnej przyjmującej w art. 73, że każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania i wolność korzystania z dóbr kultury.

Uczelnie są przez ustawę usytuowane w narodowym systemie edukacji i nauki z ich misją odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów (art. 4 ust. 3). Uczelnie współpracują z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w szczególności w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz podmiotów gospodarczych, w wyodrębnionych formach działalności, w tym w drodze utworzenia spółki celowej, o której mowa w art. 86a, a także przez udział przedstawicieli pracodawców w opracowywaniu programów kształcenia i w procesie dydaktycznym (ust. 4). Ustawa przyjmuje, że organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach (ust. 5). Odrębność prawna uczelni jest określona w art. 12 ustawy, który stanowi, że uczelnia ma osobowość prawną.

Usytuowanie uczelni publicznych w ramach działów administracji rządowej przesądza o tym, że są one organizacyjnie podporządkowane ministrom kierującym tymi działami, a uczelnie wymienione w art. 33 ust. 2 u.p.s.w., także funkcjonalnie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w ustawowo ustalonym zakresie. Brak jest zatem podstaw prawnych do wyrażania poglądu, że „szkoły wyższe i ich organy nie są ani organizacyjnie, ani też funkcjonalnie podporządkowane żadnemu organowi administracji publicznej. Wynika to z konstytucyjnie, a także ustawowo gwarantowanej autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym). Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania, [...] na zasadach określonych w ustawie”⁹. Autonomia uczelni deklarowana w Konstytucji i w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym służy w istocie podkreśleniu ich samodzielności prawnej w ramach ustaw, czyli ich pozycji zdecentralizowanej.

⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 2207/11, LEX nr 1126277.

Podmiot o pozycji autonomicznej ma szerzej określone samodzielność prawną, obejmującą zagwarantowane konstytucyjnie kompetencje do stanowienia prawa rangi ustawowej. Uczelnie publiczne niewątpliwie takich kompetencji nie mają. Można przyjąć, że uczelnia publiczna jest podmiotem zdecentralizowanym zorganizowanym w formie zakładu administracyjnego z rozbudowanymi elementami korporacyjnymi.

W nadzorze nad uczelniami publicznymi nie obowiązuje zasada jedności nadzoru. Jej istota polega na tym, że w systemie nadzoru może być usytuowanych wiele organów nadzoru, ale tylko jeden z nich jest wyposażony w środki nadzoru o charakterze władczym. Pozostałe organy dysponują kompetencjami kontrolnymi i tzw. słabszymi środkami nadzoru, mającymi charakter niewładczy. W sytuacji wykrycia naruszenia prawa uzasadniającego władcze wkroczenie nadzorcze, organy takie zwracają się o podjęcie ingerencji nadzorczej do organu nadzoru dysponującego władztwem. Nadzór nad uczelniami polskimi sprawowany jest przez kilku ministrów kierujących działami administracji rządowej, w których usytuowane są uczelnie publiczne. Ustawa wymienia tych ministrów w art. 2 ust. 1, dokonując klasyfikacji uczelni i ich podległości nadzorczej. Stosownie do tego uczelnia wojskowa jest nadzorowana przez ministra obrony narodowej (pkt 24); uczelnia służb państwowych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (pkt 25); uczelnia artystyczna przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (pkt 26); uczelnia medyczna przez ministra właściwego do spraw zdrowia (pkt 27); uczelnia morska przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (pkt 28), pozostałe uczelnie przez właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

W taki sposób ustawa odwołuje się do klasyfikacji ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰. Według art. 26 ust. 1 tej ustawy dział szkolnictwo wyższe obejmuje sprawy szkolnictwa wyższego, w tym określone w odrębnych przepisach sprawy nadzoru nad szkołami wyższymi oraz sprawy finansowania nauki w szkołach wyższych. Wynika z tego, że minister właściwy dla tego działu administracji rządowej poza kompetencjami obejmującymi kierowany dział jest także, na podstawie odrębnych przepisów, właściwy przedmiotowo w sprawach szkolnictwa wyższego, w tym nadzoru, wobec uczelni podległych innym ministrom.

Do tego podziału nawiązuje art. 33 ust. 2 u.p.s.w., przyznając poszczególnym ministrom uprawnienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w zakresie nadzoru, określone w art. 33 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Minister

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 743.

właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni, a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Wynika z tego, że ustawa przyjmuje szeroką koncepcję nadzoru, łącznie z kontrolą¹¹, która zgodnie z art. 34 ust. 1 obejmuje badanie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem oraz uzyskanymi uprawnieniami, a w przypadku uczelni niepublicznej również z treścią udzielonego pozwolenia na jej utworzenie, a także prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Przedmiotem kontroli może być również badanie warunków realizacji procesu dydaktycznego. Protokół może zawierać wnioski i zalecenia pokontrolne (ust. 1a).

Szczególną pozycję zajmują publiczne uczelnie teologiczne i wydziały teologiczne uczelni publicznych, które w zakresie określonym przez umowę międzynarodową zawartą ze Stolicą Apostolską oraz ustawy regulującej stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz przez statuty tych uczelni, są nadzorowane także przez władze kościołów i związków wyznaniowych (art. 33 ust. 3). Materia ta z uwagi na jej specyfikę wykracza poza zakres niniejszego opracowania¹².

Katalog środków nadzorczych otwierają uregulowane w art. 35 ustawy obowiązki informowania, spoczywające na rektorze uczelni (bądź na organie zarządzającym związku uczelni), który przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego lub właściwemu ministrowi (w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich) wskazanemu w art. 33 ust. 2 u.p.s.w.:

- 1) w terminie do dnia 15 października roku następującego po roku sprawozdawczym roczne sprawozdanie z działalności uczelni wraz z informacją dotyczącą obsady kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów;
- 2) w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku sprawozdawczym sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego;
- 3) w terminie miesiąca od podjęcia uchwały właściwych organów uczelni w sprawach: przyjęcia lub zmiany statutu, uruchomienia lub zniesienia kierunku studiów wraz z informacją o obsadzie kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów, utworzenia zamiejscowej jednostki organizacyjnej wraz z informacją o bazie materialnej i obsadzie kadrowej tej jednostki, przyjęcia lub zmiany regulaminu studiów lub regulaminu studiów doktoranckich oraz zasad i trybu przyjmowania na studia i studia doktoranckie wraz z uchwałami odpowiednio uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego podjętymi na podstawie art. 161 ust. 2 lub uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu doktorantów podjętymi na podstawie art. 161 ust. 2 w zw. z art. 196 ust. 2 ustawy.

¹¹ Z tym związany jest obowiązek informowania w postaci sprawozdań, określony w art. 35 u.p.s.w.

¹² Zob. także art. 36 ust. 3 u.p.s.w.

Rektorzy lub organy uczelni bądź związków uczelni podległych innym ministrom przekazują dane określone w art. 35 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 2 i 3 także ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Sprawozdania te są sporządzane według wzorów ustalonych w drodze rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w porozumieniu z ministrami określonymi w art. 33 ust. 2 u.p.s.w., z uwzględnieniem celów polityki rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego (art. 35 ust. 7 u.p.s.w.).

Katalog środków nadzoru obejmuje stwierdzenie nieważności. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego lub ministrowie określani w art. 33 ust. 2 u.p.s.w. (art. 36 ust. 2 u.p.s.w.), w przypadku stwierdzenia niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora uczelni (z wyłączeniem decyzji administracyjnej), nie później niż w terminie dwóch miesięcy od otrzymania uchwały lub decyzji, stwierdzają ich nieważność. Na rozstrzygnięcie ministra w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub decyzji uczelni służy skarga do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia. W takim postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji z zakresu administracji publicznej.

Kolejny środek nadzoru jest stosowany w przypadku stwierdzenia, że uczelnia organizuje lub prowadzi kształcenie prowadzące do wydania dyplomu ukończenia studiów wyższych bez pozwolenia lub bez wymaganych uprawnień, o których jest mowa w ustawie. W takiej sytuacji minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nakazuje uczelni zaprzestanie prowadzenia studiów. Decyzji w tej sprawie nadany jest rygor natychmiastowej wykonalności (art. 37a ust. 1)¹³. Jeżeli stwierdzono, że uczelnia utworzyła jednostkę organizacyjną niezgodnie z przepisami ustawy, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nakazuje likwidację tej jednostki. Decyzji w sprawie zaprzestania prowadzenia studiów nadany jest rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 3).

Omówione kompetencje ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w odniesieniu do uczelni: wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich, wykonują odpowiednio ministrowie wskazani w art. 33 ust. 2 w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego.

Nadzór obejmuje także środki personalne. Zgodnie z art. 38 ust. 1–4 ustawy 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 po zaopiniowaniu wniosku przekazuje go organowi właściwemu do odwołania rektora. Taki wniosek powinien być rozpatrzony w terminie

¹³ Ustawa przewiduje za powyższą nielegalną działalność pozanadzorczą odpowiedzialność rektora według zasad określonych dla funkcjonariuszy publicznych (art. 37a ust. 2).

trzydziestu dni od jego złożenia. Do czasu rozpatrzenia wniosku minister może zawiesić rektora w pełnieniu funkcji (art. 38 ust. 3). Zostaje on zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy prawa, gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej też: NSA) uznał, że zawieszenie rektora w pełnieniu funkcji następuje w formie decyzji administracyjnej¹⁴. Przyjmując to stanowisko, należałoby uznać, że nadzór może być sprawowany w formie decyzji administracyjnej. Trzeba jednak podkreślić, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego jest przepis prawa ustrojowego, a zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego podstawą prawną decyzji administracyjnej jest przepis prawa materialnego. Biorąc zatem pod uwagę, że art. 38 u.p.s.w. zawarty jest w rozdziale 3. *Nadzór nad uczelniami*, zawierającym przepisy ustrojowe, stanowisko NSA budzi uzasadnione wątpliwości.

W przypadku rażącego naruszenia prawa przez rektora minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może odwołać go po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i wyznaczyć termin do powołania rektora w trybie określonym w statucie uczelni (art. 38 ust. 5 u.p.s.w.). Według orzecznictwa sądowoadministracyjnego odwołanie rektora jest dokonywane w formie decyzji administracyjnej¹⁵. Powstaje jednak pytanie, czy wyznaczenie terminu jest elementem takiej decyzji, a jeżeli nie jest, to czy ma być wydane w formie rozstrzygnięcia nadzorczego, czy także w formie decyzji administracyjnej.

Tak jak w przypadku innych środków nadzoru, ustawa w art. 38 ust. 6 przyjmuje, że uprawnienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego określone w ust. 1, 3 i 5 tego przepisu w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich wykonują odpowiednio ministrowie wskazani w art. 33 ust. 2¹⁶.

W konkluzji można przyjąć, że powołane ustawowe przepisy nadzorcze określają:

- 1) zakres podmiotowy nadzoru realizowanego przez właściwych ministrów,
- 2) zakres przedmiotowy nadzoru,
- 3) środki nadzoru,
- 4) elementy procedury nadzorczej.

Podstawy prawne nadzoru sprawowanego nad uczelniami publicznymi budzą zastrzeżenia. Jak ustalono, decentralizacja jest samodzielnością podmiotów (organów)

¹⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 2207/11, LEX nr 1126277.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., II SA/Wa 40/11, LEX nr 993985.

¹⁶ Według art. 39 u.p.s.w. przepisy art. 33, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 oraz art. 38 stosuje się odpowiednio do związku uczelni.

administrujących w granicach prawa ustawowego. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym zawiera natomiast ponad 50 upoważnień do wydawania rozporządzeń, skierowanych przede wszystkim do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, a także do innych właściwych ministrów, regulujących istotne sprawy z zakresu organizacji i funkcjonowania uczelni publicznych. W taki sposób organy nadzoru nadzorują nie tylko przestrzeganie regulacji ustawowej, ale także stanowią własną regulację prawną i nadzorują jej przestrzeganie. W niektórych przypadkach ministrowie rozwijają regulację zawartą w rozporządzeniach także w trybie wykraczającym poza konstytucyjny system powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego, stosując nie tylko formę zarządzenia, ale także różnego rodzaju akty kierownictwa wewnętrznego, charakterystyczne dla administracji scentralizowanej.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały senatu czy rektora jest niezgodność z przepisami szeroko pojętego prawa lub statutem uczelni. Rażące naruszenie prawa jest jedynie wymogiem odwołania rektora, a istotne naruszenie prawa jest wymogiem złożenia wniosku o odwołanie rektora. Taka konstrukcja norm nadzorczych daje organom nadzoru możliwość daleko idącej ingerencji w sprawy szkolnictwa wyższego. Przykładowo można wskazać, że w przepisach nadzorczych nad podmiotami samorządowymi takim wymogiem jest co do zasady istotne bądź rażące naruszenie prawa i to ustawowego, co znacznie zacieśnia obszar możliwej ingerencji nadzorczej.

Należy zwrócić uwagę na regulację zakresu sądowej kontroli nadzoru. Ustawa przewiduje tylko *expressis verbis* skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały senatu czy decyzji rektora. Dopuszczalność takiej skargi wobec pozostałych rozstrzygnięć nadzorczych budzi natomiast wątpliwości. Rozstrzygnięciem jest orzecznictwo sądownoadministracyjne. Aby zapewnić kontrolę sądową rozstrzygnięć personalnych organów nadzoru w orzecznictwie tym przyjęto, że są one wydawane w formie decyzji administracyjnej, z uwagi na brak organu wyższego stopnia podlegającej ponownemu rozpatrzeniu przez ministra, a następnie kontroli sądowej. Takie ujęcie ochrony prawnej sprawia, że nadaje się jej charakter materialnoprawny. Wyłącza to wszakże ten obszar ingerencji ministra z zakresu nadzoru. Przedmiotem ochrony staje się bowiem w tym przypadku nie tyle samodzielność prawna uczelni, ile ochrona osoby pełniącej funkcję rektora¹⁷. Prowadzi to do zacierania granicy między nadzorem a innymi mechanizmami prawnymi oddziaływania właściwego ministra na uczelnie publiczne.

¹⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Wa 1600/12, LEX nr 1323779; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2013 r., I OSK 1377/13, LEX nr 1391698.

Dla pełności obrazu należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem, choć wykracza on poza materię administracyjnoprawną. Na jego znaczenie zwracał uwagę J. Starościak, gdy pisał: „Mówiąc o prawnych formach nadzoru nad organami zdecentralizowanymi, jako o formach kierowania przez państwo ich działalnością, nie można pominąć kwestii, że kierowanie w praktyce odbywa się nie tyle w drodze używania prawnych środków nadzoru, ile środkami ekonomicznymi”¹⁸.

Ministrowie będący dysponentami krajowych finansowych środków budżetowych oraz środków z funduszy europejskich przekazują je uczelniom w formie dotacji podmiotowych i przedmiotowych. Podstawy ustawowe tych działań są sformułowane ogólnikowo. Szczegółowe zasady są uregulowane w rozporządzeniach wydanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego zawartych w art. 95, 96 i 9a u.p.s.w.

Podobna sytuacja występuje w zakresie dystrybucji środków publicznych przeznaczonych na finansowanie badań naukowych, których beneficjentkami są uczelnie publiczne. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹⁹ zawiera 17 upoważnień do wydania rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw nauki. Kategoryzacja uczelni, stanowiąca jeden z istotnych parametrów ich finansowania, jest dokonywana przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych – organ o charakterze opiniodawczo-doradczym, osobowo i kompetencyjnie w pełni zależny od ministra właściwego do spraw nauki²⁰. Jest powoływany przez tego ministra w trybie określonym w ustawie o zasadach finansowania nauki. Poza swobodnym ustalaniem składu osobowego i przewodniczącego tego organu minister w drodze zarządzenia, a więc aktu obowiązującego wewnątrz, wydaje regulamin działania Komitetu, określając jego tryb działania, wyboru komisji i przewodniczących komisji, a także sposób organizowania posiedzeń oraz przygotowywania dokumentów i opinii, mając na uwadze rodzaj i zakres zadań Komitetu oraz konieczność zapewnienia ich realizacji²¹.

Konstrukcja nadzorczych ustawowych norm prawnych i szeroka możliwość ustalania w trybie rozporządzeń podstaw prawnych transferu środków finansowych ministrowi kierującemu dwoma działami administracji rządowej: szkolnictwo wyższe i nauka, będącemu jednocześnie organem nadzoru i organem mającym władztwo finansowe, dają szeroką możliwość swobodnego działania, wyłączonego w przeważającym zakresie spod kontroli sądowej. W tych relacjach uczelnie tylko wyjątkowo mają pozycję roszczeniową. W świetle tych ustaleń teza o autonomii uczelni publicznych jest nie do przyjęcia, a ich pozycja zdecentralizowana jest ograniczona.

¹⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 74.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 615, dalej też: u.f.n.

²⁰ Art. 36 i n. u.f.n.

²¹ Art. 49 u.f.n.

Podatek VAT jako istotny element zarządzania finansami szkoły wyższej

Niewątpliwie jednym z istotnych elementów funkcjonowania szkoły wyższej są jej finanse. Gospodarka finansowa uczelni jest obwarowana wieloma regulacjami prawnymi, w tym z zakresu finansów publicznych, zamówień publicznych, finansowania nauki i wreszcie podatków. Dziś szkoła wyższa w świetle przepisów prawa podatkowego jest przedsiębiorcą, w dodatku dużym, z całym spektrum zagadnień podatkowych. Uczelnia bowiem działa zarówno jako podatnik podatku VAT prowadzący działalność gospodarczą, jak i podmiot prawa publicznego realizujący zadania państwa, i w tym zakresie podlegający zasadniczemu wyłączeniu spod regulacji ustawy o VAT. Niestety „bycie przedsiębiorcą” bierze górę i dziś już wiele czynności podejmowanych przez uczelnię warunkowanych jest wprost przez zakres regulacji ustawy o VAT, a nawet regulacja ta prowadzi wręcz do zaniechania lub modyfikacji poczynąń uczelni, w tym podejmowania badań naukowych, zajęć dydaktycznych czy przedsięwzięć inwestycyjnych typu budowa nowych obiektów, nabycie urządzeń laboratoryjnych.

Państwo, określając mocą **ustawy** status uczelni i powołując do życia uczelnię, realizuje jedno z ciążących na nim zadań publicznych. Konsekwencją tego jest, że państwo – w zasadzie – bierze na siebie ciężar finansowy utrzymania szkoły wyższej. Znajduje to wyraz w przepisach ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej u.p.s.w.), zwłaszcza w przepisie art. 94, który wylicza rodzaje dotacji, jakie uczelnia „otrzymuje” z budżetu państwa. Konsekwencją tego jest możliwość nieodpłatnego świadczenia usług edukacyjnych, zaś pobieranie opłat za studia przez uczelnie państwowe zostało dopuszczone w granicach art. 99 u.p.s.w. Prowadzenie studiów odpłatnych nie zmienia jednak charakteru prawnego państwowej szkoły wyższej; pozostaje ona niewątpliwie organizacją *non profit* i taką być powinna. Zaś autonomia, jaką zostały obdarzone szkoły wyższe, nie ma charakteru absolutnego, ale dopuszcza ingerencję państwa w interesie publicznym. **Organy władzy publicznej, wykonując ciążące na nich obowiązki ustawowe, w tym konstytucyjne, tworzą szkoły wyższe, ustanawiając nadzór sprawowany przez właściwe organy państwowe nad ich działaniami, tak by zgodnie z prawem wykonywały obowiązki, jakimi obarczone zostały organy władzy publicznej.** Należy zauważyć, że kryterium nadzoru nad uczelnią jest m.in. zgodność działań uczelni z treścią udzielonego pozwolenia na jej utworzenie i prawidłowość wydatkowania środków publicznych (art. 33 ust. 1 u.p.s.w.).

Uczelnia publiczna niewątpliwie zaliczana jest do jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 17 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 279, poz. 2104, z późn. zm.) obowiązkowi przeprowadzania audytu wewnętrznego podlegają jednostki należące do sektora finansów publicznych, które łącznie spełniają następujące warunki:

1. są osobami prawnymi,
2. są jednostkami powołanymi do realizacji zadań publicznych,
3. zostały utworzone na podstawie odrębnej ustawy.

Publiczne uczelnie, jak wspomniano, stanowią część systemu szkolnictwa wyższego, **działają na podstawie ustawy** z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z ustawą mają one **osobowość prawną** (art. 12), a ich tworzenie następuje w drodze ustaw (art. 18 ust. 1). Nie ulega również wątpliwości, że uczelnie te są jednostkami sektora finansów publicznych powołanymi do **realizacji zadań publicznych**, a dokładnie przyjętego przez państwo zobowiązania do zapewnienia obywatelom, wynikającego z Konstytucji RP, prawa do edukacji.

W uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych stwierdzono, że: przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 i Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488), należy rozumieć takie jednostki państwowe i komunalne, utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej polegających na zaspokajaniu potrzeb społecznych, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku (Dz. U. Nr 29, poz. 162).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż publiczna szkoła wyższa mieści się w zakresie pojęciowym podmiotów prawa publicznego, jest bowiem **państwową jednostką organizacyjną**, w szczególności zakładem administracyjnym, **i realizuje zadania państwa, do których na mocy ustawy została powołana**.

Zgodnie z art. 70 Konstytucji RP każdy ma prawo do nauki, a nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Dalej, **ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością**. „W dziedzinie kulturalno-oświatowej najbardziej istotne to prawo do nauki, adresowane do najszerzych kręgów społeczeństwa, nie ogranicza się bowiem tylko do dzieci i młodzieży. Prawo to Konstytucja poręcza każdemu, a więc i osobom dorosłym, jeśli chcą zdobywać wiedzę czy podnosić swe kwalifikacje. W celu powszechnej realizacji tego prawa Konstytucja utrzymuje zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych. Tym samym ciężar

wykształcenia młodego pokolenia państwo bierze na siebie. [...] Szkoły niepubliczne działają na różnych szczeblach: podstawowym, ponadpodstawowym i wyższym. W zakresie tworzenia i funkcjonowania tych szkół nie ma dowolności, gdyż do państwa należy ustalenie warunków ich powstawania, funkcjonowania, określa ono też udział władz publicznych w ich finansowaniu. Ustawa określa także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi i zakładami wychowawczymi. [...] Artykuł 70 Konstytucji RP dotyczy szeroko pojmowanego prawa do nauki, obejmującego zatem także wyższe uczelnie. Ich organizację, tryb funkcjonowania, ale i zadania określa odrębna ustawa, natomiast Konstytucja w odniesieniu do wyższych uczelni wprowadza ważną zasadę – autonomii tych szkół”¹.

W tym miejscu podkreślenia wymaga ponownie regulacja zawarta art. 70 Konstytucji RP, iż **ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością**. Zatem po pierwsze szkoły wyższe mogą za odpłatnością świadczyć li tylko usługi edukacyjne, i to wskazane w ustawie.

Tymczasem szkoła wyższa, zarówno w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, jak i ustaw podatkowych, w tym ustawy o podatku od towarów i usług, traktuje uczelnie publiczne jak przedsiębiorcę, pomijając regulację Konstytucji RP, misję uczelni, a przede wszystkim cel i zadania, do jakich została powołana. Zgodnie z art. 4 ust. 4 u.p.s.w. uczelnie, **pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki**.

Zadania nałożone przez ustawę, a wykonywane przez uczelnie państwowe określone zostały w art. 13 u.p.s.w. i są nimi:

1. kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej;
2. wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka;
3. prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych;
4. kształcenie i promowanie kadr naukowych;
5. upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych;
6. kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy;
7. stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów;
8. działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

¹ W. Skrzydło, *Konstytucja RP, komentarz*, Zakamycze 2002.

Natomiast art. 111 ww. ustawy stanowi, że pracownicy naukowo-dydaktyczni są obowiązani:

1. kształcić i wychowywać studentów;
2. prowadzić badania naukowe i prace rozwojowe, rozwijać twórczość naukową albo artystyczną;
3. uczestniczyć w pracach organizacyjnych uczelni.

Regulacja ta wskazuje, po pierwsze, na zadania uczelni, do których na mocy ustawy została powołana, a zadania te wykonuje w imieniu i na rzecz państwa, zobligowanego do ich podjęcia i realizacji na mocy Konstytucji. W ramach tych zadań, obowiązków i kompetencji uczelnia ma kształcić i promować kadry naukowe oraz upowszechniać i pomnażać osiągnięcia nauki. Zaś pracownicy uczelni mają obowiązek podnosić swoje kwalifikacje zawodowe i uczestniczyć w pracach organizacyjnych uczelni.

Dalsza regulacja ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym niejako łamie te zasady i niweczy misję uczelni, stanowiąc, również wbrew Konstytucji RP, iż uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności, o której mowa w art. 13 i 14, w zakresie i formach określonych w statucie – art. 7 u.p.s.w. Ustawodawca nie ogranicza przy tym zakresu tej działalności, nie określa ram jej przedmiotu, tym samym wprowadza pełną dowolność uczelni w tym zakresie. Tym samym uczelnia publiczna jest przedsiębiorcą, a mając na uwadze bieżące działania uczelni, staje się nim przede wszystkim. Wiąże się to po pierwsze z tendencją państwa dążącego do usamodzielnienia finansowego uczelni oraz sił ośrodkowych w samej uczelni, pracownicy uczelni bowiem upatrują w tym również określone profity finansowe dla siebie.

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług funkcjonuje autonomiczne pojęcie działalności gospodarczej, zaś podmiot prowadzący taką działalność ma status podatnika VAT, niezależnie od innych regulacji, definicja bowiem działalności gospodarczej jest skonstruowana bez odsyłania do innych ustaw (zarówno ogólnych przepisów dotyczących działalności gospodarczej, jak i innych ustaw podatkowych). Niezależność definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie o podatku od towarów i usług od innych definicji działalności gospodarczej sprawia, że podatnikiem podatku VAT jest też osoba niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu innych ustaw, a nawet nieposiadająca takiego statusu na gruncie innych ustaw podatkowych, np. w podatkach dochodowych. Tym samym, mimo że regulacja ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie traktuje uczelni jako podmiotu powołanego do prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ daje uczelni wprost taką możliwość, na gruncie ustawy o VAT jest właśnie tak traktowana, ale tylko w zakresie tej regulacji prawnej.

Pojęcie działalności gospodarczej regulowanej ustawą o VAT ma charakter wspólnotowy, tj. określony przez regulację wspólnotową stosowaną jednolicie w krajach Unii Europejskiej. Jest to pojęcie zasadnicze dla konstrukcji podatku od towarów i usług. Pamiętać należy, że jednym z celów dyrektywy jest stworzenie wspólnego rynku umożliwiającego równą konkurencję. Sprawia to, że zakres podmiotowy opodatkowania podatkiem od wartości dodanej musi być jednakowy we wszystkich państwach członkowskich.

Tym samym, uczelnia jako szkoła wyższa jest podatnikiem podatku VAT, prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o VAT w całym zakresie swojej aktywności, tj. co do zasady we wszystkich podejmowanych czynnościach, z wyjątkiem działalności podstawowej, ale już z pewnością w zakresie dodatkowej działalności gospodarczej. Korzysta też jednocześnie z uprawnień podatnika podatku VAT i przysługuje jej co do zasady prawo do odliczenia podatku naliczonego VAT w zakresie, w jakim służy on czynnościom opodatkowanym.

Zgodnie z regulacją art. 15 ust. 6 ustawy o VAT nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Działalność szkół wyższych zaliczana jest do realizacji zadań wykonywanych przez podmioty, o których mowa w art. 15 ust. 6 ustawy o VAT. W związku z powyższym, publiczna uczelnia wyższa w zakresie, w jakim realizuje zadania nałożone odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których została powołana, nie jest podatnikiem podatku VAT na mocy regulacji art. 15 ust. 6. Tym samym prowadzenie nauki na poziomie wyższym na studiach stacjonarnych, jako jedno z zadań uczelni, nie jest świadczeniem usług w ramach działalności gospodarczej, w związku z tym nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.

Warto również nadmienić, że regulacja art. 13 pkt 1 2006/112/WE dyrektywy UE, w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, stanowi, że krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują, lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami.

Artykuł 13 zawiera regulacje dotyczące statusu organów publicznych w świetle podatku VAT. Ponieważ szeroka definicja działalności gospodarczej zawarta w art. 9 powoduje, że podmioty wykonujące taką działalność są kwalifikowane jako podatnicy niezależnie od ich statusu, również organy publiczne są traktowane jako podatnicy, **z wyjątkiem przypadków opisanych właśnie w art. 13.** Ustęp pierwszy (wskazany powyżej) wyłącza z opodatkowania organy podlegające prawu publicznemu (podlega

mu uczelnia państwowa), jeżeli prowadzą daną działalność jako organy publiczne, nawet wtedy, gdy pobierają z tytułu tej działalności wynagrodzenie (strona nie pobiera wynagrodzenia z tytułu przeprowadzanej konferencji, a jedynie opłatę, co podkreślano na początku). Czynności, w których te organy uczestniczą jako organy publiczne, to określone prawem czynności wykonywane w interesie publicznym (uczelnie państwowe wykonują zadania w interesie publicznym, czyniąc zadość obowiązkom, jakie są na nie nałożone w drodze ustaw, w tym Konstytucji). **Zatem czynności, w stosunku do których organy publiczne nie są traktowane jako podatnicy, to czynności wykonywane przez nie w ramach przypisanych im specyficznych zadań i funkcji państwowych** (np. w zakresie sądownictwa, edukacji, obrony narodowej), a także czynności, do których wykonywania są uprawnione wyłącznie organy publiczne.

Jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich wyrokach z 11 lipca 1985 roku w sprawie 107/84 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (1985) oraz z 26 marca 1987 roku w sprawie 235/85 *Komisja Przeciwko Królestwu Niderlandów* (1987), aby zasada traktowania niepodatnika mogła mieć zastosowanie, konieczne jest spełnienie dwóch warunków:

1. czynności muszą być wykonywane przez organ podlegający prawu publicznemu;
2. czynności muszą być wykonywane przez ten organ działający w charakterze organu władzy publicznej.

Stronie zależy na odróżnieniu sytuacji, w której uczelnia publiczna wypełnia nałożone na nią obowiązki w drodze ustawy, w tym w kształceniu i promowaniu kadr naukowych; upowszechnianiu i pomnażaniu osiągnięć nauki, prowadzeniu badań naukowych i prac rozwojowych, rozwijaniu twórczości naukowej, uczestniczeniu w pracach organizacyjnych uczelni, podnoszeniu swoich kwalifikacji zawodowych, uczestniczeniu w pracach organizacyjnych uczelni, **a prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej**. Dlatego należy podzielić pogląd reprezentowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 27 lutego 2007 roku w sprawie o sygn. akt III SA/Wa 4312/06 stwierdza, że kryterium decydującym o uznaniu organu (urzędu) władzy publicznej za podatnika VAT jest zachowywanie się nie jak organ władzy, lecz jak podmiot gospodarczy (przedsiębiorca) w stosunku do określonych transakcji lub czynności.

Należy podkreślić, że art. 15 ust. 6 ustawy o VAT nie jest samodzielną podstawą do określania, kiedy organ władzy publicznej jest lub nie jest podatnikiem VAT. Nie można więc tego przepisu interpretować w oderwaniu od ogólnej definicji podatnika VAT, czyli podmiotu wykonującego samodzielnie działalność gospodarczą. Przez pojęcie „działalność gospodarcza” należy rozumieć – zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o VAT – działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmioty pozyskujące zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody,

również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. Działalność gospodarcza obejmuje również czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły do celów zarobkowych. Elementem tej definicji jest nie tylko zakres prowadzonej działalności („wszelka działalność”), ale również charakter podmiotu, który tę działalność prowadzi, wskazujący na zamiar prowadzenia danej działalności właśnie jako działalności gospodarczej. W rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o VAT **działalność gospodarczą prowadzą „producenci, handlowcy lub usługodawcy”, a więc podmioty, które profesjonalnie zajmują się prowadzeniem takiej działalności.**

Uczelnia, podejmując wiele działań, w tym wykonując usługi najmu, dzierżawy, reklamowe, doradcze, badania techniczne, wydając opinie, jest przedsiębiorcą i jako taki podmiot podlega regulacji ustaw podatkowych, w tym ustawy o podatku od towarów i usług. Zatem dokonując jakichkolwiek transakcji, zarówno nabycia, jak i zbycia towarów czy usług, musi dokonywać bieżących oraz strategicznych decyzji dotyczących podatku VAT. Stał się on poniekąd wyznacznikiem podejmowania określonych działań, również natury naukowej, oraz warunkiem otrzymania dotacji celowych na określone zadania, badania, analizy itp. Podatek ten jest też istotną pozycją całej gospodarki finansowej uczelni, analizie szczegółowej bowiem podlega możliwość jego odzyskania, zwrotu, a zatem i zmniejszenia kosztów, zarówno bieżących i jak inwestycyjnych, działalności uczelni.

Z punktu widzenia podatku VAT i fiskalizmu państwa kwestie te w zasadzie wydają się jasne, tylko idea misji jest tu zdecydowanie wypaczona, jeśli w ogóle ma rację bytu.

IV.

Przykłady zarządzania szkołą wyższą w wybranych krajach

Tendencies and problems of the higher education system in Kazakhstan

1. Introduction

The role of higher education in the world gradually evolves. Today the world community places the big hopes in universities, demanding from them performance of a wide spectrum of the task promoting growth of economy and formation of a knowledge society. The higher school gradually turns into the full member of market relations. It stimulates active transformation of its administrative structure, changing of functions, searching of new sources of financing, searching of new methods of training and the control of knowledge.

2. Tendencies of the Higher Education in Kazakhstan

The Higher Education in Kazakhstan still has a background of the Soviet Union system. Since independence in 1991, Kazakhstan began to reform its education system in order to meet the needs of the market economy. The private business often developed by trial and error method, because not many people had the scientific knowledge about doing business, the system of higher education adapted very slowly to the new conditions, and did not have time for business development. The education system, as well as the entire economy was in crisis. All educational programs and teaching methods were outdated and disagreed with the new conditions of the free market. That was the moment when the connection between the higher education institutions and the labor market were lost.

In Kazakhstan the reform concept of higher education has been developed during the period (the end of 90th) when a considerable part of the government consisted of the „young reformers”. Its major features were: the western standards orientation; formation of the market of educational services; transition to financing not objects, but entities of educational process; counteraction to the corruption mechanism in higher school system.

During the nineties, when the financing of high schools constantly decreased, the reforms, were carried out by the government in the higher education, actually represented the structural transformations directed on expenses reduction. Between 1990 and

1996 the government expenses for the higher school were reduced about 7% of GDP to 3,3%. Between 1998 and 2001 the volume of the means spent for higher education, has decreased even more considerably: from 6,3% to 1,2% of GDP. For truth's sake it is necessary to notice, that in the beginning of the new millennium the situation with financing of higher schools has essentially improved: in 2008 expenses for education have grown more than in 2,8 times in comparison with 2004, and their share in gross domestic product has made 3,7 %¹. In 2013 the government expenses for the higher education are 5,2 mln. euro or 4,2% of GDP².

On the other hand, the desire to fit in with the international standards of education dictated to the Kazakhstan government advancement towards some the educational innovations as quick as possible. For example, replacement the entrance examinations to university by the computer unified nation testing exercised by the National center of government standards and testing. The unified requirements for all participants within the test tasks on a standard set of subjects have been established and the bottom threshold of result – 70 (for entrance to government universities) and 50 (to private) out 125 questions within 5 subjects is defined. The main achievement of this model became, according to experts, sharp decrease of the corruption level in the higher school, because the universities have been actually discharged of procedure of entrance selection.

In a case with implementation of the unified nation testing we see, that the hard line of the government bodies of Kazakhstan has rather easily overcome resistance of opposition to test system. Meanwhile, one more major problem connected with test system as an estimation of knowledge quality is a question of task quality. However in Kazakhstan this polemic has not received support in the mass-media. Separate remarks to tests concern basically with impossibility to reveal creative abilities of the entrant.

The main target of students is to get a degree, in other words, to get a piece of paper that confirms their knowledge. It happens that such document is not important for a job. Graduates get a job somewhere, and already there get the necessary knowledge and experience. Unfortunately, this lack between education degree and real practice makes the usefulness of studying in the university for student very low. All what the student receives from such training is a formal diploma and the opportunity to find a more prestigious job.

On account of the globalisation, the education systems of the majority of the developed countries are in continuous modernisation and reforming. Kazakhstan is in the front lines by the pace of introduction of innovations in the education sphere. This process goes

¹ Vystuplenie ministra obrazovaniya M.Zh.Zhurinova ot 3 oktyabrya 1995 goda. Vestnik vysshej shkoly Kazakhstana. 1995. #6. S.4.

² Vystuplenie ministra obrazovaniya i nauki RK B. Zhumagulova – <http://primeminister.kz/news/show/22/v-kazahstane-gosrashody-na-obrazovanie-dostigli-13-trln-tenge-ili-42-ot-godovogo-vvp-/28-01-2013> (access 31.05.2014).

continuously and is accelerated every year – in the country the lofty aims of quality improvement are laid down.

Recently, new educational development program for the years of 2011-2020³ was introduced to further reform the education system in order to meet the needs of the growing economy and European standards in education. There are the primary goals of education system development in the Government program.

The Government of Kazakhstan has already made a lot for occurrence in the international educational space. First of all it is the transition to the three-stage system (the bachelor, the master, and the doctor) and the signing of the Bologna declaration in 2010 (11th May 2010)⁴. In 2011 in Kazakhstan the new classification of institution of higher education has been developed and introduced. Taking into account of world experience the new requirements for categories of institution of higher education have been developed: national research universities, national high schools, research universities, academies and institutes. According to the aims of the government program the new classification of institution of higher education and also adaptation of management mechanisms, such as a rating of institution of higher education, must increase of their quality.

Within the Strategic plan of higher education development, the government has started to implement a long-term Government program of the education development 2011-2020. One of the main tasks is the further development of three-level system of degrees. Both state and private universities prepare bachelors and masters. While only two state universities have the licences for preparation of doctors (PhD). Within this process they have signed agreements with many foreign universities. These agreements have strengthened quality of preparation PhD that gave the possibility, under the aegis of the Ministry of science and education to send doctoral candidate abroad. The other aim of the Program is inviting the foreigner professors to Kazakhstan. That gave a possibility involve the bigger amount of students. In 2011 for lecturing in 27 universities of Kazakhstan have been invited 1100 foreign scientists and teachers.

3. Internationalization of the Higher Education in Kazakhstan

Internationalisation of the Kazakhstan higher education is marked by significant development – Kazakhstan has joined Bologna process and become its 47th participant. Joining process was preceded by the preparation during eight years, and for today according to some indicators, for example, introduction of PhD degree as third level of higher

³ Gosudarstvennaya programma razvitiya obrazovaniya Respubliki Kazakhstan na 2011-2010 gody, № 1118 ot 7.12.2010 – <http://ru.government.kz/resources/docs/doc18> (access 31.05.2014).

⁴ Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan – http://www.edu.gov.kz/en/yzmeti/bolon_procesi/ (access 31.05.2014).

education, Kazakhstan outstripped some countries of Europe, including the Russian Federation⁵.

According to the Human Development Index (HDI), annually published by the United Nations Development Programme (UNDP), in 2013 Kazakhstan was included into group of the countries with a high level of development of human potential and has occupied 69 place (in 2012 – 51, in 2011 – 72) from 187 countries all over the World. The important factor of the international integration of higher education is the participation of the Kazakhstan universities in the European Union programs TEMPUS and Erasmus Mundus. As a result of the cooperation the wide range of teachers and students has got an access to the European education and culture.

One more project of the education internationalisation is the cooperation of member states of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO). The project is directed on the development of the integration processes of education, science and technologies spheres subject to the best national traditions, the development experience of national educational systems, and also based on the studying of approaches and the principles of the world practice; includes founding the SCO University, the academic exchange, creation of a network of language and regional geographic courses etc.

The essential role in the Kazakhstan practice is played also by other international mechanisms of the internationalisation management. Among them activity of the American Council for the international education of United States Department of State, the program of academic exchanges DAAD, programs of the British Council, etc.

In spite of fact that Kazakhstan has a high position in the different ratings, there are still many problems to increase the educational quality in universities. A small number of students and teacher make up their mind to study abroad. Human resources play huge role in the economic development. This simple wisdom for the economic changes and technological breakthroughs becomes even more urgent. The success in the development of Kazakhstan economy will depend of the effectiveness of the work of this system.

The correct development of the education system is also particularly relevant because of the fact that the dynamics and principles of the world economy are determined by the most developed countries (USA, Japan, European Union countries, etc.). The more country is developed, and the more developed technologies it has, the higher economic efficiency of their companies and the higher profit they receive. If our specialists will not be able to work with modern technologies (either technology in the service sector or in industry), will not understand the principles and laws of development of the

⁵ V.M. Fillipov, *Chetyre stupeni internaolizacii: upravlenie processami internaolizacii vysshego obrazovaniya na globalnom, regionalnom, nacionalnom i institucionalnom urovnyah* // Vysheje obrazovanie segodnia. N 6 2010, Moskva, s. 4-8.

markets, then the Kazakhstan companies will not be able to achieve efficiency in many vital sectors. With such a pessimistic scenario, the development of Kazakhstan is only possible with the ever-increasing volumes of production of «easy profitable» industries (production of energy resources, metals, etc.). In such circumstances, any country is becoming heavily dependent on the world markets of raw materials. And escape from dependency and addiction to cheap money and easy money is very difficult.

4. Restricted Autonomy of the Higher School

Management autonomy. According to Kazakhstan legislation in the field of higher education, direct management of a higher educational institution is carried out by its head appointed by the founder of higher school if other is not provided by the legislation. At inadequate implementation of the duties by the head of higher school, the contract can be canceled by the founder unilaterally ahead of schedule.

Thus, in Kazakhstan the heads of the government higher schools, except for national higher schools which are appointed by the Decree of President RK, are appointed by the Minister of Education and Science⁶.

Financial autonomy. The assessment of payment for training. From the point of view of a financial autonomy the possibility of the independent command finance formed at the expense of education payment by students, is one of significant financial possibilities of higher school. In the world practice, the most widespread is the way when the size of the education payment and other administrative gathering, are assessment by in common branch ministry and university. The education cost for country citizens is established or partially regulated by assessment of the maximum value threshold of training, and education cost for foreign students determined by higher school independently. Moreover, as a rule, the education cost for a foreign student exceeds education cost for the domestic student.

The question of training payment in higher schools of Kazakhstan is regulated by the government⁷. According to the state educational standard, the government universities define the training payment within the specialties and training forms in coordination with the authorized body in a sphere of education. University concludes a contract with trained, developed on the basis of the typical contract on rendering of educational services. Meanwhile, the full education cost in the higher schools of Kazakhstan, irrespective

⁶ Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 21 aprelya 2008 goda №573 “O voprosah gosudarstvennyh vysshchih uchebnyh zavedeniyah”.

⁷ Gosudarstvennyj obsheobyazatelnyj standart obrazovaniya RK 5.03.008-2009 «Sistema obrazovaniya Respubliki Kazakhstan. Kontingent uchashihsya. Osnovnye polozeniya» (utverzhden prikazom Ministerstva obrazovaniya i nauki RK ot 20 iulya 2009 goda № 347) (punkty 5.4-5.5).

of an ownership pattern, cannot be less than the size of the educational grant. Moreover, according to item 8 of article 62 of the Law “On Education”⁸ the expenses of the educational institutions, which realizing the professional curriculums of higher education, for one trained on a paid basis cannot be less than size of the educational grant.

Key changes in the financing. Significant differences in the approaches to the management of higher education in Kazakhstan also apply to the system of financing universities. In Kazakhstan a fundamentally different way of development has been chosen - some universities were corporatized. By 2001 nine major universities in Kazakhstan had become joint-stock companies (to date 17 universities are joint-stock companies⁹), 20% of the shares of which had been distributed among the staffs, and 80% had been remained in the state hands for the subsequent selling. Thus privatization of higher education system began, and the main emphasis was made on the fact that public universities are non-core and unprofitable assets for the state, poorly oriented to the needs of the labor market. According to the thought of the authors of the reform, exactly the active players of the labor market – potential employers – had to get control over universities and use them to train their personnel reserve.

In most cases the corporatization of universities and coming of private investors had very tangible negative consequences. Kazakhstan authorities considered the corporatization as an opportunity to reduce the costs of maintaining universities, which often led to a decrease in quality of students training.

The major problem with the corporatization of universities became not only openly mercantile intentions of the government, but also the question of the development of an effective educational institutions management tool in the new conditions. Every corporation aims to maximize profits for their shareholders. As a result of corporatization many employees of universities just lost their jobs. Those of them who stayed in their places and even are minority shareholders of JSC-universities lack of real opportunities to influence the policy of the management.

The process of corporatization of universities is considered as an additional opportunity to raise the necessary funds for the maintenance of educational institutions. However, the universities’ revenues also consist of funds from commercial training. This is one of the most closed from the general public theme in Kazakhstan. It is known that the cost of education in most prestigious universities of the republic is 2-3 thousand US dollars a year. In the “second level” universities this value is somewhat smaller. A specific

⁸ Закон Республики Казахстан „Об Образовании” от 2007 года с изменениями и дополнениями от 24 октябрья 2011 года.

⁹ Ассоциация высших учебных заведений Казахстана – http://edurk.kz/ru/349-spisok_vuzov_kazakhstan.html (access 31.05.2014).

value is influenced by many factors such as the particular specialization, availability of the military department at the university, etc.

Academic autonomy. Citizens of Kazakhstan, foreign citizens and stateless persons having secondary general (general secondary), initial vocational (technical and vocational), secondary vocational (post-secondary) and higher education are accepted in universities of Kazakhstan. However, pursuant to paragraph 3 of the Order of the Minister of Education and Science of the Republic of Kazakhstan dated May 30, 2011 № 222 “On approval of the Standard rules of acceptance to the training in the educational organizations implementing professional training programs of higher education”, an acceptance to universities is performed on a competitive basis in accordance with points of certificate issued by the results of the universal national test (UNT) or complex testing performed by the National Testing Center of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan. This requirement standardizes the process of acceptance of students to universities, thereby restricting academic autonomy of universities to determine the criteria and process of acceptance of students to the training. The Government Decision of the Republic of Kazakhstan dated January 19, 2012 № 130 “Standard rules of acceptance to the training in the educational organizations implementing professional training programs of technical and vocational education” regulates the timing of receiving the documents and their consideration by acceptance committees.

Thus, in Kazakhstan the state strictly regulates the rules of acceptance of students in undergraduate and graduate programs. Such situation is typical for a small number of European countries, namely Austria, Denmark, France, Greece, Hungary, Lithuania, and Switzerland. As for the number of students, the state determines the number of students whose education is carried out at the expense of the state education grant, but in determining the number of students on a paid basis the universities are virtually autonomous, except for the necessity of following the general rules of acceptance of students (UNT scores not less than 50). This situation is typical for a number of European countries, such as Estonia, Hungary, Lithuania and Slovakia. The Kazakhstan system feature is the presence of quotas for education of the vulnerable segment of the population.

According to paragraph 1 of the article 39 of the Law “On Education”¹⁰ (hereinafter – the Law), Kazakhstan universities are authorized to issue the diplomas of the state or their own form. For awarding the state diplomas university must have a license for educational activity and a certificate of state attestation. The state attestation is a procedure that is carried out for monitoring the compliance of educational services provided by educational organizations with the requirements of the state educational standard. According

¹⁰ Закон Республики Казахстан „Об Образовании” от 2007 года с изменениями и дополнениями от 24 октября 2011 года.

to paragraph 4 of the article 59 of the Law, the educational organization, which has past the institutional and specialized accreditation in accreditation bodies are exempt from state attestation procedures for accredited educational programs (specialties) for a term of accreditation.

In accordance with paragraph 9 of the article 5 of the Law, the authority in the field of education holds state attestation of universities regardless of type of ownership and departmental affiliation (except for medical and pharmaceutical education). State attestation is carried out every five years in educational organizations (institutional) and by specialties (specialized). According to paragraph 1 of the article 39 of the Law, diplomas of autonomous educational organizations are equated to the documents on the education of the state form.

However, in accordance with paragraph 1-1 of the article 39 of the Law, the educational organizations having a special status may issue the documents on the education of their own form. The special status of the educational organization provides universities abilities to determine independently the order of acceptance on education, develop educational curricula, to use their own rules and regulations in the field of educational, scientific and methodological activities, as well as to the documents on the education of their own form. In turn, according to the Law “On Education”, the special status is granted to the national higher schools [§ 56-1, art. 1] and national research universities [§ 56-2, art. 1].

5. Conclusions

The reforming of higher education in Kazakhstan is performed in a more firm way based on the needs of the state to “optimize” the sphere of education, primarily in terms of costs of its maintenance. In Kazakhstan one of the components of higher education system reform is the desire to reduce the state cost of maintenance of universities, activate self-financing mechanisms, and provide indirect financial assistance to the most capable enrollee. Thus, the main efforts of the state are transferred from resolving the current problems of maintaining material and technical base of universities to creation of the scheme of individual financing of education of specific students.

In spite of the government aims to disclaim responsibility of the financial support of the higher education system, it reserves the right of control the whole system mostly on the all direction. To date the universities are between at least two realities – practice (constantly changing the market order) and government and international standards. The government still tries to play the main role for education system development. It predicts to be a market when it decides how many grants give and for which specialties, how

much training costs etc. From the other hand it strictly controls if the universities answer to the government and international standards.

The most difficult questions of the internationalization and globalization of education system is how to adapt the new methods and approach in the reality. Kazakhstan as one of the Post-Soviet state has both the heritage of Soviet education system and their selves' national traditions. There is the strong institute of the family which play the principal role in the negotiation in the country.

The new system knowledge evaluation is not well-defined. In many respects it operates incorrectly, ambiguously and biasedly. The leap of the higher education system in Kazakhstan has led to the deterioration educational level.

Within the transformation of the education system just external components – credits, multilevel system of training – have been adapted. Internal components of Bologna system – the academic mobility of students and teachers – do not work.

The other problem is insufficient level of possession of English among students and teachers. The government tries to improve these indicators because of increasing the role of an international activity (the international conferences, publications in leading world magazines etc.).

A Review of the U.S. Higher Education System: Its Structure, Funding, Quality and the Future

The differences between higher education institutions around the world are indicative of a country or culture's approach to three factors: the role of government, competition and quality management. This paper will examine five aspects of higher education in the United States – university structure and governance, funding, accreditation, outcomes and impact, and future development – through these factors and will serve as a review of the U.S. higher education system historically and as it is today.

1. A Short History of U.S. Higher Education with a Focus on University Structure and Governance

One of the most defining features of the U.S. higher education space is that it is at once fragmented and integrated. Most American universities offer many different majors and faculties under one roof, but there are many different types of universities – public, private non-profit and private for-profit – that are managed by different states with different rules. In order to understand U.S. higher education, it is important to understand how the current university structure and governance came to be.

The first universities in the U.S. – Harvard, Dartmouth, and the College of William and Mary, among others – were chartered before the founding of the republic, when the United States was still an English colony. Thus, they were modeled after the English faculty structure, in which there were many colleges under one degree-granting entity (Thelin 2011), but the Scottish governance method, with an independent board and a president (not necessarily chosen from the faculty) who presided over management decisions. Because they were chartered by the King of England, they were privately managed and maintained.

This general structure has endured, and at most American universities today, students can enroll in colleges of engineering, liberal arts, science, management, agriculture or another field; they can move freely between the colleges and still get their degree from the university which they are associated with. But despite this integrated approach to the role of individual universities, the whole of the higher education space is in fact quite fragmented due to the United States' particular view on the role of government.

After the founding of the United States as a republic, the law of the land shifted from centralized, monarchical rule to one in which what is not directly included in the Constitution as a role of the federal (national) government is left to the states. This is true of higher education and education in general. Thus, contrary to England and the rest of Europe, where there are ministries of higher education that manage goals, quality and funding at a national level, in the U.S. there is no such national oversight. Each state charters its own universities; each state manages funding; each state determines what outcomes – if any – are necessary for graduates to have (Thelin 2011).

But this law alone does not explain the growth from a few selective, private universities chartered by the King of England to an industry serving nearly 21 million students. That transformation took a landmark Supreme Court decision and a few new laws.

In 1819, in the case *Trustees of Dartmouth College vs. Woodward*, the Supreme Court upheld the charter of Dartmouth's college and allowed it to continue operating as a private institution. What this meant in practice was a codification of the hands-off attitude of the federal government toward universities, which sparked a college building boom in the early 1800s. Knowing that the federal government would not interfere and that they did not need to provide funding, the states could charter universities at will, an early example of how the role of government and competition distinguished American universities from their European counterparts. This market approach – rather than a centralized management approach – allowed universities to orient themselves toward the needs of the community, leading to a diversification of majors beyond the liberal arts to engineering, science, law, and medicine. Over the next decades, almost anyone with money was permitted to start a school, with churches and private philanthropists taking the greatest advantage.

In 1862, a major change occurred with respect to the federal government's role in higher education with the passage of the first Morrill Act. As the United States was expanding west, the federal government established a policy „whereby states received profits from the sale of an allotted portion of western lands if used to establish programs of agricultural, mechanical, and military sciences, along with liberal arts. [...] In some cases, states attached their new engineering or agricultural programs to historic colleges. In others, they opted to create new state colleges” (Thelin et al.). The second Morrill Act, of 1890, further expanded university access by allowing former Confederate states to take advantage of the „land-grant” policy, as it came to be known.

Growth continued over the next decades, with surges after the Morrill Acts, World War I and World War II; in 2011, it stood as such: Nearly 21 million students were enrolled in a degree-granting institution of higher education, an increase of 6 million in the last 10 years. 15.1 million students were enrolled in public, non-profit institutions, 3.9 million in

private, non-profit institutions and nearly 2 million in private, for-profit institutions. There were 7,021 post-secondary institutions, including 4,599 degree-granting institutions (U.S. Department 2012).

These institutions are divided into multiple types: 2-year public colleges known frequently as community colleges, e.g. City Colleges of Chicago, Houston Community College, and Westchester Community College; 4-year public non-profit universities, e.g. State University of New York, Purdue University, and The University of California system; 4-year private non-profit universities, e.g. Stanford, Harvard, and MIT; and private, for-profit universities, e.g. The University of Phoenix, Western International University and Liberty University.

There are generally three main governance structures, according to the report „The Top American Research Universities”: universities with a single governing board for a campus-based research institution with direct authority and responsibility for institutional operation and management; multiple-campus public institutions with a common statewide board; and a public campus institution which has a governing board that has separate responsibilities from a statewide board, which also exists (Lombardi 2002, 6-7).

The boards can operate in many different ways but in general, the public boards are often politically appointed or elected and serve to regulate the university on behalf of public constituencies; private boards are generally seen as supporting rather than controlling the institution (Lombardi 2002, 8). Different views of the role of government – supporting or controlling, managing directly or managing indirectly – have influenced the development of the different governance structures.

2. Funding

More importantly, different views of the role of government have influenced the funding available to different universities. Historically, the federal government provided very little money to universities for everyday management and operation (Heller 2009, 73), though it is largely responsible for the funding and grants that support research at institutions. It also is responsible for improving access to university for all students by way of grants, scholarships and loans which defray or defer the cost of higher education. In Fiscal Year 2014, total federal grants to students were projected at \$26.3 billion and new loans to students were expected to reach \$101.3 billion (CBO links). Federal research funding for universities, as administered by the National Science Foundation, reached \$5.5 billion (Sargent 2013, 35).

Most operational funds are allocated to universities at the state or even local level, as in the case of community colleges. During the appropriation cycle, each state

or locality determines the level of funding which it will provide to its public universities, and each university is left to make up the difference between its appropriations and its operating costs.

What results is a budget that is made up of state or local appropriations, federal research funding, student tuition, private donation sand endowments, and other funding sources. Private, non-profit research institutions are generally ineligible for state funding, though they are eligible for federal research funding; in general, they must rely more heavily on private donations and endowments, as well as student tuition. Private, for-profit institutions are generally entirely dependent on tuition and private donations.

With regards to public institutions, state allocations have decreased as a percentage of total funding in the last 25 years, it has increased in real numbers; states combined provided \$33.3 billion in direct support for universities in 1987 and \$81.2 billion in 2012, down from a high of \$88.8 billion in 2008. Public institutions also collected tuition revenues of \$59.9 billion in 2012 (State 2012).

It should also be noted that residents who choose to attend public universities in their state receive a discounted rate of tuition for those universities. The discounts can be as high as 70% per year – for example, at the University of California at Berkeley, in-state students pay \$13,200 in tuition while out-of-state students pay more than \$36,000. At Purdue University, in-state students pay roughly \$10,000 while out-of-state students pay \$28,800. State governments do not set tuition and fees directly, nor do they regulate maximum absolute levels or increases. This goes to the market-based design of higher education in the United States; states believe that increased competition will lead to a regulation of prices as universities compete on multiple factors, including degree programs offered, price, and amenities.

The biggest concern about funding is not that states are providing less and less, but that programs are costing more and more. As universities compete on more non-academic factors, such as dormitories, athletic facilities and extracurricular activities, while maintaining and expanding a full slate of academic programs, the question has become whether university is worth the increased cost or whether there should be a push to lower the cost of university attendance and increase accessibility. A recent study shows that in fact, even at higher prices, university is valuable, but there must eventually be an upper limit (Leonhardt).

3. Accreditation

Accreditation is one of the most fragmented areas of U.S. higher education and it shows no signs of becoming nationalized. Currently in the U.S., institutional management

and oversight operates with three owners: the states, which are responsible for and grant institutional licensure; the federal government, which oversees the use of federal funds for the right purposes; and private, non-profit regional accrediting agencies that are designed to make judgments about quality (Amaral, et al.2009, 30). They play distinct, mutually exclusive roles in a very broad way. One of the biggest problems with regional accreditation as identified by Amaral, is that it operates without common standards for quality and accepts a wide range of institutional differences within the same agency.

There have been attempts at reform and nationalization, in order to codify certain standards of quality; however, the most recent attempts were failures due to the uniquely U.S. approach to quality management and competition – namely, that it is the responsibility of schools themselves to promote quality in order to ensure that students continue attending. Universities that provide low quality for the price are expected to struggle and ultimately close. In fact, however, this has not happened as the demand for higher education has risen. Despite attempts in 1992 and 1997 to impose stricter standards, pushback came as universities felt their autonomy being threatened, and the proposals never moved beyond discussion. Yet, accreditation remains a distinctive symbol or indicator of quality in American higher education (Bogue 2010, 11).

4. Outcomes and Impact

Related to accreditation, whose purpose is to indicate that there is some standard of quality being met at the university, is the actual evaluation of student outcomes. One of the most difficult parts of quantifying the university experience is identifying what the outcomes should be, how well the university supports their pursuit and how well students are achieving them. In the United States, students are not required to pass any final exams showing cumulative lessons learned, nor are they universally required to complete capstone research. Transcripts with student grades can be requested by employers, but there is no standard of grading across universities and the problem of grade inflation has been brought up repeatedly. In short, outcomes are hard to quantify.

In a study of performance funding – funding tied directly to performance outcomes – in Tennessee, among the most important questions identified were: To whom is higher education accountable? Will accountability policy highlight economic development and workforce readiness goals but neglect other important purposes of higher education, such as personal discovery, civic awareness and responsibility, the pursuit of social justice and search for new and basic truths? The answer proved difficult to find and it may be that there is no one right answer (Bogue 2010, 11).

As a result of no clearly defined goals or outcomes other than „attract the best students” and „achieve top 10 within external rankings”, colleges have begun to look more and more similar. According to Eckel (2009), the cumulative effect of all schools doing more to attract better students does harm to affordability and access. He describes it as a winner-take-all environment, as in an auction, but instead of only the winner paying the stakes, the losers also pay, as all progress is relative. This is very clearly a result of the American competitive streak, which values winning above all. It also allows each school to define quality in a relative way or in its own way, making it harder for students to identify real quality.

To redefine competition constructively, it would be worth revisiting Clark Kerr’s *The Uses of the University*, while Eckel suggests developing new indicators of quality instruction, identify real needs within a region, and considering further specialization rather than everyone competing on all factors.

5. Future Development

There are many ideas already put forth in this paper about future development, including a shift toward specialization, a clearer definition of outcomes, and a push for more meaningful accreditation procedures. But a relatively recent development of U.S. higher education, which encompasses perfectly the American spirit of competition, is the entrepreneurial university. Linked to many of the above topics – especially university structure, funding, and outcomes – the entrepreneurial university is a university which is quicker at adapting its programming to changing needs, a university which is engaging in high levels of knowledge transfer with its surrounding area, both in the traditional sense as well as through university-business partnership (Gibb, Haskins and Robertson 2009, 8).

Some of the earliest iterations of entrepreneurship and knowledge transfer came as cooperative education programs, in which students spent alternating semesters attending school and working, and as internship programs, which were similar but shorter – one or two semesters, perhaps in the summer (Wilson 1996). Increasingly, however, universities have turned to commercialization of their own research. This market-based approach serves to confirm the quality of the research being produced and provides another platform on which to compete.

The spirit of competition manifests itself not only in schools aiming to attract better students and researchers, but also in cooperating with businesses and creating spin-off businesses (Gibb, Haskins and Robertson 2009, 8). It is necessary for universities to be autonomous in the pursuit of this goal as the benefits, the profits, can then accrue to the

universities themselves rather than to the state or national government. Finally, becoming more entrepreneurial is increasingly looked to as a solution to reduced state funding. However, there are limits, as there are several necessary and sufficient conditions for a high-functioning entrepreneurial university, which can be found by reading Gibb and Hannon (2006); Etzkowitz and Leydesdorff (2000); and Clark (1998).

6. Conclusion

The U.S. approach to higher education values a limited role for the federal government, high competition, and non-invasive quality management, with the U.S. Department of Education having never taken direct federal oversight of higher education management nor its quality. Rather, institutions look to the market to monitor and manage quality and access. What has resulted is an often-changing market with limited oversight or outcome measures. But what has also resulted is a level of higher education innovation not as present in foreign universities. As universities have had to get creative to attract students, expand funding, and progress toward the future, many have created many different programs and faculties that are responsive to the needs of the workforce today and in the future. They have also come up with innovative approaches to funding that are beginning to be adopted worldwide. While it would be nice to see continued broader federal and state support for education, perhaps the restrictive environment of reduced funding and high autonomy has led to innovations that would otherwise not have come and will lead to as-yet-unseen innovations in the future.

References

- Amaral, A., Rosa, M.J., Tavares, D.A. (2009). „Supra-national Accreditation, Trust and Institutional Autonomy: Contrasting Developments of Accreditation in Europe and the United States.” *Higher Education Management and Policy*. Vol 21, No. 3, pp. 23-40.
- Bogue, E.G., and Johnson, B.D. (2010). „Performance Incentive and public college accountability in the United States: a quarter century policy audit.” *Higher Education Management and Policy*. Vol 22, No. 3, pp. 9-30.
- Clark, B. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: organizational pathways of transformation*. New York: Pergamon Press.
- Eckel, P.D. (2007). „Redefining Competition Constructively: The Challenges of Privatisation, Competition and Market-Based State Policy in the United States.” *Higher Education Management and Policy*, Vol. 19, No. 1, pp. 77-94.
- Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000). „The dynamics of innovation: from National Systems and „Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations.” *Research Policy*. Vol. 29, pp. 109-123.

Gibb, A., Hannon P. (2006). „Toward an Entrepreneurial University.” *International Review of Entrepreneurship*. Vol. 4, pp. 73.

Gibb A., Haskins G., Robertson I. (ed.), „Leading the Entrepreneurial University: Meeting the entrepreneurial needs of higher education institutions.” October 2009. Conference Material, The National Council of Graduate Entrepreneurship, http://www.ncee.org.uk/publication/leading_the_entrepreneurial_university.pdf, Accessed 3 June 2014.

Heller, D.E. (2009). „The Context of Higher Education Reform in the United States.” *Higher Education Management and Policy*. Vol. 21, No. 2, pp. 71-88.

Leonhardt, D. „Is College Worth It? Clearly, New Data Say.” *The New York Times*, 27 May 2014. Accessed online at <http://www.nytimes.com/2014/05/27/upshot/is-college-worth-it-clearly-new-data-say.html>, 3 June 2014.

Lombardi, J.V., Craig D.D., Capaldi, E.D., Gater, D.S. (2002). „University Organization, Governance and Competitiveness.” *The Top American Research Universities*. Accessed online at: <http://mup.asu.edu/UniversityOrganization.pdf>, 3 June 2014.

Sargent, J.F. (2013). „Federal Research and Development Funding: FY 2013.” Congressional Research Service Report R42410. Accessed online at <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42410.pdf>, 3 June 2014.

State Higher Education Finance FY 2012, SHEEO 2013, <http://www.sheeo.org/sites/default/files/publications/SHEF-FY12.pdf>, Accessed 3 June 2014.

Thelin, J.R. A History of American Higher Education. Johns Hopkins University Press; 2nd edition, 2011.

Thelin, J.R.; Edwards, J.R.; Moyon, E.; Berger, J.B.; Vita Calkins, M. (2002) „Higher Education in the United States.” *Encyclopedia of Education*. Accessed at Encyclopedia.com, 25 May 2014

U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2013). *Digest of Education Statistics, 2012* (NCES 2014-015), Chapters 2-3.

Wilson, J.W.; Stull, W.A.; Vinsonhaler, J. (1996), „Rethinking Cooperative Education”, *Journal of Cooperative Education* (Winter-Spring 1996) 31 (2-3): 154–165.

Web pages

http://en.wikipedia.org/wiki/Dartmouth_College_v._Woodward

http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44199-2014-04-Pell_Grant.pdf

<http://cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44198-2014-04-StudentLoan.pdf>

<http://admission.universityofcalifornia.edu/paying-for-uc/tuition-and-cost/>

<http://admissions.purdue.edu/costsandfinaid/tuitionfees.php>

Wszystkie opracowania związane merytorycznie i formalnie trafnie wyodrębnionym i łączącym je tytułem nie mając precedensu co do tematyki i jej zakresu eksponują wiedzę, analizę i poglądy istotne społecznie, ciekawe i gotowe do przeczytania przez ciągle zmieniających poglądy prawodawców.

Z recenzji prof. zw. dr. hab. Jana Bocia

ISBN 978-83-61370-19-2