

Aleksander Jakubowski
Uniwersytet Warszawski

UTRZYMANIE PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA NA TERENIE UCZELNI WYŻSZEJ*

1. WPROWADZENIE

Problematyka utrzymania porządku i bezpieczeństwa na terenie szkoły wyższej nie doczekała się dotychczas szerszej uwagi nauki prawa. Tymczasem o randze przedmiotowego zagadnienia mogą świadczyć okresowo występujące negatywne zdarzenia, które potwierdzają, że spokojna, bezpieczna atmosfera zadumy i rozważań, wolna od bieżących emocji światopoglądowo-politycznych, nie jest dana uczelniom raz na zawsze¹.

Tytułową materię reguluje Dział V ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym², a w szczególności jej art. 227³. Organem odpowiedzialnym za

* Podstawę niniejszego opracowania stanowi referat wygłoszony przez autora pod tym samym tytułem na II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego” (Toruń, 16–17 września 2013 r.) – zob. sprawozdanie: M. Czakowska, M. Czakowski, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2013, t. III, s. 171.

¹ Zob. np.: K. Pacewicz, *Atak narodowców zakłócił wykład Magdaleny Środy na UW*, „Gazeta Wyborcza” z 19 lutego 2013; J. Harlukowicz, *Antyterrorysty na wykładzie prof. Baumana we Wrocławiu. Są zarzuty dla narodowców*, „Gazeta Wyborcza” z 22 czerwca 2013; *Awantura o gender na Uniwersytecie Ekonomicznym. „Policja razila prądem”*, <http://www.tvn24.pl/poznan,43/awantura-o-gender-na-universytecie-ekonomicznym-policja-razila-pradem,377467.html>.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm., dalej jako „p.s.w.”.

³ „Art. 227. 1. Rektor dba o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni.

2. Teren uczelni określa rektor w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego.

3. Służby państwowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego mogą wkroczyć na teren uczelni tylko na wezwanie rektora. Służby te mogą jednak wkroczyć z własnej inicjatywy na teren uczelni w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego lub klęski żywiołowej, zawiadamiając o tym niezwłocznie rektora.

4. Porozumienia zawarte przez rektora z właściwymi organami służb, o których mowa w ust. 3, mogą określić inne przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa uzasadniające przebywanie tych służb na terenie uczelni.

5. Służby, o których mowa w ust. 3, są obowiązane opuścić teren uczelni niezwłocznie po ustaniu przyczyn, które uzasadniały ich wkroczenie na teren uczelni, lub na żądanie rektora”.

utrzymanie porządku i bezpieczeństwa⁴ na uczelni jest jej rektor⁵. Jednoznacznie na to wskazuje nie tylko art. 227 ust. 1, ale też art. 66 ust. 2 pkt 5 p.s.w. W praktyce obowiązek ten rektor realizuje poprzez podległą mu straż uczelnianą, ewentualnie przez pracowników ochrony szkoły wyższej.

2. STRAŻE UCZELNIANE

W tym miejscu trzeba rozważyć zagadnienie tworzenia straży uczelnianej. Nie zostało ono uregulowane w p.s.w., co należy ocenić krytycznie. Materia ta, zwłaszcza ze względu na autonomiczność uczelni, powinna *de lege ferenda* znaleźć możliwie pełne unormowanie w ustawie. Luka w tym zakresie, jak zostanie wskazane, godzi w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

De lege lata, w celu określenia trybu tworzenia straży uczelnianej, konieczne wydaje się odwołanie do regulacji ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁶. Ustawa ta normuje bowiem zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony, jak również zasady prowadzenia działalności w zakresie usług ochrony osób i mienia (art. 1 pkt 2 i 3 u.o.o.m.).

Funkcjonujące służby ochrony na terenach uczelni, jeżeli nie działają na podstawie umowy zawartej z podmiotem świadczącym usługi w zakresie ochrony osób i mienia, stanowią tzw. wewnętrzne służby ochrony, o których mowa w art. 8–13 u.o.o.m. Zapewniają one bowiem ochronę mienia w granicach chronionych obszarów i obiektów uczelni, a zatem spełniają przesłankę określoną w art. 8 ust. 1 pkt 1 u.o.o.m. Stosownie do art. 9 u.o.o.m. służby ochrony podlegają kierownikowi jednostki, którym na uczelni jest rektor, lub osobie pisemnie przez niego upoważnionej (np. pełnomocnikowi rektora ds. bezpieczeństwa i porządku). W służbach tych są zatrudnione osoby o statusie pracownika niebędącego nauczycielem wyższym (art. 107 p.s.w.).

Przyjęcie jednak powyższego stanowiska budzi w przypadku szkół wyższych poważne wątpliwości, zwłaszcza natury konstytucyjnej, ze względu na tryb powoływania wewnętrznych służb ochrony, godzący – jak wskazano – w zasadę autonomii szkolnictwa wyższego (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP). To bowiem wyłącznie właściwy terytorialnie komendant wojewódzki Policji może, w drodze decyzji administracyjnej, wydać zezwolenie na utworzenie wewnętrznej służby ochrony

⁴ Wyczerpująco omawia te pojęcia w kontekście art. 227 p.s.w. E. Ura (E. Ura, *Art. 227*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 515–516.

⁵ Nie jest to zatem obowiązek Policji – zob.: P. Nowik, *Art. 227*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 1064.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1099 ze zm. (dalej jako „u.o.o.m.”).

w jednostce, na wniosek rektora, uzasadniony ważnym interesem gospodarczym lub publicznym (por. art. 10 ust. 1 u.o.o.m.). Powstaje zatem sytuacja, w której z jednej strony ustawodawca w art. 227 ust. 3 p.s.w. chroni uczelnie przed ingerencją na ich terenie służb państwowych, a z drugiej strony możliwość samorządowego zapewnienia przez rektora bezpieczeństwa i porządku na terenie szkoły wyższej w drodze powołania podległej mu uczelnianej straży uzależnia od zgody organu tych służb. Co więcej, stosownie do konstrukcji art. 10 ust. 1 u.o.o.m. decyzja komendanta wojewódzkiego Policji w tym zakresie została pozostawiona jego uznaniu administracyjnemu. Ponadto w myśl art. 11 ust. 2 u.o.o.m. ów komendant może w każdej chwili cofnąć zezwolenie na działalność takiej straży na podstawie nieprecyzyjnie określonych przesłanek. Taki stan, w istocie uzależniający możliwość realizacji przez rektora obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na uczelni od woli i uznania komendanta wojewódzkiego Policji, godzi w podstawowe założenia konstrukcyjne swobody uczelnianej, stwarzając organom służb mundurowych narzędzie do wywierania presji na władze szkoły wyższej. Jedyne tytułem uzupełnienia należy dodać, że istniejąca konieczność stosowania regulacji u.o.o.m. jest tym bardziej niepożądana ze względu na art. 12 tej ustawy, nakazujący wewnętrznym służbom ochrony – takim jak straże uniwersyteckie – współpracę z Policją czy strażami gminnymi (miejskimi).

W praktyce w wielu uczelniach straże rektorskie są tworzone w ramach umowy zawieranej z koncesjonowanym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia⁷. Rozwiązanie to jednak również nie może być uznane za godne aprobaty. Po pierwsze, zależność między funkcjonariuszami takiej służby ochrony a rektorem są luźniejsze. Przekłada się to na brak pożądaney możliwości kierowania ich działalnością, wydawania poleceń służbowych czy egzekwowania naruszenia obowiązków. Zarazem wciąż służby te są uzależnione od władzy państwowej, w tym Policji, albowiem organem koncesyjnym – zarówno udzielającym koncesji, jak i ją cofającym – jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który swoje decyzje administracyjne w tym względzie wydaje po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji (art. 16 u.o.o.m.). Służby mające zapewnić w ramach autonomii uczelni porządek i bezpieczeństwo na jej terenie w sposób niezależny od aparatu państwowego pozostają zatem uzależnione od władzy państwowej.

Stosowanie przepisów u.o.o.m. jest również niekorzystne ze względu na uzależnienie samych strażników uczelnianych od władzy państwowych. Strażnicy, jako pracownicy ochrony, muszą bowiem posiadać licencję, o której mowa w art. 25 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 26 ust. 1 u.o.o.m. Te zaś są wydawane, zawieszane i cofane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji (art. 30 ust. 1 u.o.o.m.). Zatem również i na tej płaszczyźnie mamy do czynienia z regulacjami wątpliwymi z punktu widzenia autonomii szkolnictwa wyższego.

⁷ Por.: P. Nowik, *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 1065.

Warto zaznaczyć, że straże uczelniane działające zarówno jako wewnętrzne służby ochrony, jak i w ramach umowy z koncesjonowanym przedsiębiorcą podlegają stałemu nadzorowi Komendanta Głównego Policji, stosownie do art. 43 u.o.o.m.

Krytyka istniejącego obowiązku stosowania regulacji u.o.o.m. (z braku odmiennych) do straży uczelnianych nie oznacza, że ich funkcjonowanie powinno być wolne od nadzoru władzy państwowej. Powinien być on jednak precyzyjnie określony w takim zakresie, w jakim wymaga tego interes publiczny, w tym w odniesieniu do ogólnokrajowego bezpieczeństwa (np. przez eliminowanie ze straży uczelnianych osób, wobec których wszczęto postępowanie karne czy przez określenie wymagań fizycznych i psychologicznych dla strażników uczelnianych). Istnienie owych straży, ich powołanie i funkcjonowanie nie powinno być jednak uzależnione od uznaniowych decyzji komendanta wojewódzkiego Policji czy nawet ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jakkolwiek mogłoby następować po zasięgnięciu przez rektora opinii tych organów. Rozgraniczenie kompetencji rektora i służb państwowych w tym względzie powinno być wyraźne, stosowanie u.o.o.m. zaś nie powinno być bezpośrednie, jak ma to miejsce obecnie, lecz odpowiednie – i to tylko w zakresie niegodzącym choćby pośrednio w autonomiczność uczelni.

3. UPRAWNIENIA STRAŻY UCZELNIANEJ

Uwagi wymagają uprawnienia, jakie przysługują strażnikom uczelnianym. Jako pracownicy ochrony, o których mowa w art. 36 u.o.o.m., mają oni prawo do:

- ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach uczelni oraz legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu uczelni w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu szkoły wyższej albo stwierdzenia zakłócania porządku;
- ujęcia w granicach chronionych obszarów lub obiektów uczelni lub poza ich granicami osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź chronionego mienia – w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji.

Realizacja powyższych czynności powinna przebiegać zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowego działania pracowników ochrony⁸.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1681.

Warto zaznaczyć, że strażnicy uczelniani mają także prawo do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego:

- sił fizycznych w postaci technik transportowych, obrony i obezwładnienia;
- założenia kajdanek na ręce;
- użycia pałki służbowej, psa służbowego, ręcznego miotacza chemicznej substancji obezwładniającej (np. gazu łzawiącego) lub przedmiotu do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (paralizatora)⁹.

Ze wskazanych środków mogą oni korzystać, w granicach chronionych obiektów i obszarów uczelni, w przypadku konieczności:

- odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność strażnika uczelnianego lub innej osoby;
- przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez strażnika obszary, obiekty lub urządzenia uczelni;
- przeciwdziałania niszczeniu mienia (zarówno szkoły wyższej, jak i osób znajdujących się na jej terenie);
- ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą;
- pokonania czynnego oporu¹⁰.

Strażnicy uczelniani mają także prawo do użycia lub wykorzystania broni palnej, ale tylko w granicach chronionych obiektów oraz obszarów uczelni – i tylko wówczas, gdy zaistnieje konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na:

- życie, zdrowie lub wolność strażnika lub innej osoby;
 - ważne obiekty, urządzenia lub obszary uczelni;
 - mienie, gdy zamach stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności strażnika lub innej osoby;
- lub zajdzie konieczność przeciwstawienia się osobie:
- niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności strażnika lub innej osoby;
 - usiłującej bezprawnie odebrać broń palną strażnikowi uczelnianemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;
- bądź w celu:
- zaalarmowania lub wezwania pomocy;
 - oddania strzału ostrzegawczego¹¹.

⁹ Artykuł 36 ust. 1 pkt 4 u.o.o.m. w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. „a”, „b” i „d”, pkt 2 lit. „a”, pkt 7, 9, pkt 12 lit. „a” i pkt 13 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.).

¹⁰ Artykuł 36 ust. 1 pkt 4 lit. „a” u.o.o.m. w zw. z art. 11 pkt 2, 5, 8, 10 i 13 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

¹¹ Artykuł 36 ust. 1 pkt 5 lit. „a” u.o.o.m. w zw. z art. 45 pkt 1 lit. „a” – „c” i pkt 2 oraz art. 47 pkt 3 i 6 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Ukształtowanie uprawnień strażników uczelnianych, jako pracowników ochrony, pozwala im na elastyczne dobieranie środków do osiągnięcia celów związanych z zapewnianiem porządku i ochrony na terenie uczelni. Nie budzi wątpliwości, że bezwzględnie powinno ono następować z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, stosownie do regulacji art. 6 – art. 9 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. W przypadku zatem postulowanych zmian i uzupełnienia regulacji p.s.w. o normy dotyczące straży uczelnianych, nie byłoby wadliwe pozostawienie odesłania w zakresie uprawnień strażników do wyżej omówionych przepisów.

Odrębną kwestią jest jednak poziom wykształcenia, wykształcenia, sprawności fizycznej oraz kultury osobistej strażników uczelnianych. Warto, aby zagadnienia te doczekały się własnej regulacji w p.s.w., gdyż wydaje się, że wskazani strażnicy powinni cechować się szczególnymi walorami w podanym zakresie, a to ze względu zarówno na obcowanie z osobami pobierającymi wykształcenie wyższe oraz posiadającymi stopnie i tytuły naukowe, jak również ze względu na obszar działalności (szkoła wyższa), z którym wiąże się w optyce społecznej konieczność zapewniania najwyższych standardów działania. Z tych powodów byłoby cenne, aby strażnicy uczelniani posiadali wykształcenie wyższe, odbywali odpowiednie kursy oraz przechodzili okresowe testy sprawności fizycznej, jak również psychologiczne. Stosowne wymogi powinny być ujęte w p.s.w., z możliwością ich dookreślenia przez rektora czy senat uczelni.

4. OKREŚLANIE TERENU UCZELNI WYŻSZEJ

Teren objęty autonomią uczelni, na którym za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa odpowiada rektor, określa on w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego, stosownie do dyspozycji art. 227 ust. 2 p.s.w. W tym miejscu rozważenia wymaga charakter prawny tego porozumienia, o którym mowa we wzmiankowanym przepisie.

Na wstępie wypada wyjaśnić, że rzeczone porozumienie nie jest porozumieniem administracyjnym, w rozumieniu, jakie nadaje mu doktryna prawa administracyjnego¹². Na problem odróżnienia porozumień administracyjnych od działań

¹² Jak wskazuje bowiem Z. Cieślak (*Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113–114): „istotą porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych w przedmiocie porozumienia podmiotów, którego treść stanowi stworzenie w akcie prawnym porozumienia formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych i zsynchronizowanych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu”. Tymczasem w omawianym porozumieniu, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w., brakuje elementu realizacji określonego zadania administracyjnego.

typu „w porozumieniu” czy „w uzgodnieniu” zwracali już uwagę Z. Cieślak¹³ i M. Grążawski¹⁴. Porozumienie wskazane w art. 227 ust. 2 p.s.w. nie tworzy podstaw do podejmowania określonych działań w celu realizacji jego postanowień, lecz stanowi realizację obowiązku współdziałania już wynikającego wprost z ustawy¹⁵. Pojęcie to, w omawianym przypadku, dotyczy zatem współdziałania polegającego na wspólnym ustaleniu treści czynności będącej bezpośrednio przedmiotem tego współdziałania¹⁶, nie stanowi zaś jedynie podstawy dla dalszych wspólnych działań. Jak się wydaje, idzie wobec tego w art. 227 ust. 2 p.s.w. o zgodny tryb uzgodnienia przestrzeni oznaczonej jako teren uczelni – dokonywanego między rektorem a podmiotem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego. Warto zaznaczyć, że wydawanie wspólnych generalnych aktów administracyjnych, właśnie w „porozumieniu” z innym podmiotem, nie należy do rzadkości¹⁷.

Co interesujące, lektura art. 227 ust. 2 p.s.w. wskazuje, że wiodącą rolę w zakresie określania terenu uczelni ma jej rektor. W istocie jednak to jednostka samorządu terytorialnego¹⁸, ze względu na konsekwencje prawne uzgadnianego porozumienia w przedmiocie terenu uczelni, odgrywa zasadniczą rolę w tej materii. Konstatacja ta wynika bowiem z tego, że określenie terenu uczelni przez jednostkę samorządu terytorialnego musi być – jak się wydaje – oparte na akcie prawa miejscowego, tj. uchwale rady gminy, podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko to jest oparte na kilku przesłankach sprowadzających się do uznania, że rzeczony akty samorządu terytorialnego – wydawane w ramach uzgodnienia z rektorem – spełniają kryteria aktu prawa miejscowego¹⁹, posiadając wszystkie jego cechy²⁰.

Po pierwsze, uchwała gminy w przedmiocie wyznaczenia terenu uczelni ma charakter normatywny, powszechnie obowiązujący, gdyż odnosi się do praw i obowiązków podmiotów nieznajdujących się względem niej w podległości służbowej czy organizacyjnej. Ma przy tym terytorialny zasięg działania i lokalny

¹³ Zob.: Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne...*, s. 107.

¹⁴ M. Grążawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 108.

¹⁵ Por.: *ibidem*.

¹⁶ Zob.: *ibidem*, s. 104–105.

¹⁷ Zob.: S. Biernat, *Działanie wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979, s. 114–115.

¹⁸ Rada gminy będzie tu organem właściwym. Chodzi bowiem o obszar działania uczelni, a nie o właściciela mienia, z którego ona korzysta czy sąsiaduje. Gmina będzie zatem jednostką właściwą nawet wówczas, gdy uczelnia działa, korzystając z mienia powiatu czy sąsiadując z tym mieniem – odmiennie: H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 522.

¹⁹ Por.: M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie administracyjne a prawo miejscowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 6, s. 56.

²⁰ Klarownie przedstawia je D. Dąbek (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 70–79).

przedmiot normowania. Rzeczona uchwała, określając obszar szkoły wyższej w gminie, czyni przypisane uczelni tereny przestrzeni, która może być autonomicznie – w granicach ustaw – kształtowana przez samą daną szkołę wyższą. Dotyczy to też tego, o czym będzie mowa, że tereny te stają się przestrzenią ograniczonego działania służb państwowych, co ma przełożenie na możliwość egzekwowania względem obywateli przepisów m.in. o charakterze karnym. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że w ten sposób – abstrakcyjny i generalny – ta uchwała odnosi się do sfery prawnej owych obywateli i służb państwa. Jak zauważa P. Nowik, określa bowiem tereny, na których jest wyłączony obowiązek Policji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego²¹.

Po drugie, uchwały te są wydawane na podstawie i w granicach prawa, tj. na podstawie art. 227 ust. 2 p.s.w. Przepis ten stanowi bowiem wystarczającą materialnoprawną podstawę do wydania rzeczonoego aktu gminy. Zawiera zatem delegację dla rady gminy do wydania stosownej uchwały. To upoważnienie nie wynika zatem z domniemania czy wykładni, lecz wprost ze wskazanego przepisu.

Po trzecie, omawiane uchwały są podejmowane przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy, która jest „właściwym organem samorządu terytorialnego”, o którym mowa w art. 227 ust. 2 p.s.w. W praktyce jednak stosowny akt będzie uchwalany przez nią na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Po czwarte, podejmowanie rzeczonych uchwał służy wykonaniu – w szerokim rozumieniu – dyspozycji art. 227 ust. 2 p.s.w., który to przepis ma charakter bezwzględny, a dla jego realizacji przez rektora konieczne jest współdziałanie ze strony gminy właśnie przez podjęcie stosownej uchwały, ograniczonej naturalnie ramami stworzonymi przez ten przepis.

Nie budzi też wątpliwości, że akt prawa miejscowego nie musi dotyczyć całej jednostki samorządu terytorialnego, ale może też regulować kwestie związane z jej częścią²² – np. właśnie obszarem uczelni. Ponadto wypada zaznaczyć, że wskazana uchwała rady gminy będzie podlegać kontroli nadzorczej wojewody i – w przypadku wniesienia skargi – sądu administracyjnego.

Nie można jednak nie zauważyć, że praktyka w analizowanej kwestii jest różna, i nierzadko zamiast prawidłowej uchwały rady gminy i zarządzenia rektora jest podpisywane porozumienie między tym ostatnim a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a nawet bywa, że rektor sam wydaje zarządzenie po ustnej (np. telefonicznej) konsultacji z władzą wykonawczą gminy²³. Takie postępowanie zasługuje na dezaprobatę, a to ze względu na to, że – jak była mowa – wyznaczenie terenu uczelni przekłada się na prawa i obowiązki osób postronnych, a te mogą być regulowane wyłącznie aktami prawa powszechnie obowiązującego.

²¹ P. Nowik, *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 1064.

²² M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie administracyjne...*, s. 49–51.

²³ Por. np.: zarządzenie Rektora PWSliP Nr 78/13 w spr. określenia terenu PWSliP w Łomży oraz zasad wkraczania funkcjonariuszy służb państwowych i samorządowych na teren uczelni, <http://www.pwsip.edu.pl/bip/index.php?option=content&view=article&id=1769> (1 lutego 2016).

Stosowna uchwała rady gminy nie jest jednak wystarczająca do wyznaczenia terenu uczelni w rozumieniu administracyjnoprawnym przyjętym w art. 227 p.s.w.²⁴. W myśl art. 227 ust. 2 p.s.w., teren ten musi zostać bowiem jeszcze określony przez samego rektora, np. w formie zarządzenia. Zarządzenie to powinno normować zagadnienia terenowe szkoły wyższej w sposób szczegółowy. Taka regulacja jest uzasadniona. Różnica między treścią aktu rektora a uchwałą rady gminy w przedmiocie terenu uczelni sprowadza się bowiem do tego, że wskazana rada może określać tylko teren szkoły wyższej, znajdujący się w granicach swojej gminy; tymczasem rektor w zarządzeniu określa cały teren uczelni, który może – np. w postaci ośrodków zamiejscowych – znajdować się w kilku gminach. Z tego względu wskazane uchwały rad gmin mają w pewnym stopniu charakter zagadnienia wstępnego (zajęcia stanowiska) w kwestii, która musi zostać jednoznacznie ustalona przed wydaniem opartego na art. 227 ust. 2 zarządzenia rektora. Ze względu na swój normotwórczy charakter rzezone zarządzenie powinno podlegać publikacji w urzędowym periodyku uczelni²⁵, a w każdym przypadku w „Biuletynie Informacji Publicznej” danej szkoły wyższej²⁶.

Trzeba wreszcie dodać, że skoro zarówno uchwały rad gmin, jak i zarządzenie rektora w przedmiocie terenu uczelni – powinny być wydane w myśl przepisu „w porozumieniu” – to należy to rozumieć w ten sposób, że treść ww. aktów ma być ustalona zgodnie, wspólnie między poszczególnymi gminami a rektorem uczelni. Jak stwierdzają H. Izdebski i J. M. Zieliński, określenie terytorium uczelni powinno być oparte na jednomyślności zaangażowanych w proces podmiotów²⁷.

5. POJĘCIE SŁUŻB PAŃSTWOWYCH ODPOWIEDZIALNYCH ZA UTRZYMANIE PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Wyjaśnienia wymaga także rozumienie pojęcia służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, którym posługuje się art. 227 ust. 3 p.s.w. Analiza ustawodawstwa wskazuje, że

²⁴ Nie chodzi tu zatem o teren w znaczeniu oznaczenia nieruchomości w świetle prawa geologicznego czy cywilnego.

²⁵ Przykładem takiego publikatora może być „Monitor Uniwersytetu Warszawskiego”: <http://www.monitor.uw.edu.pl/> (1.02.2016).

²⁶ Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. „a” w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, ze zm.).

²⁷ Zob.: H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 522.

należy je odnosić do Policji²⁸, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego²⁹, Agencji Wywiadu³⁰, Żandarmerii Wojskowej³¹, Sił Zbrojnych³², Straży Granicznej³³, Centralnego Biura Antykorupcyjnego³⁴, Straży Pożarnej³⁵, Służby Celnej³⁶ i Służby Więziennej³⁷. Nie mieści się zaś w tym pojęciu Biuro Ochrony Rządu³⁸. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zakres służb, mogących wkraczać na uczelnię, ze względu na przysługującą jej autonomię (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP) należy wyklądać zwięźajaco. Trzeba bowiem pamiętać, że wkroczenie rzeczonych służb na teren szkoły wyższej jest sytuacją wyjątkową, a wyjątki – w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* – nie mogą być wykładane w sposób rozszerzający. Z tych względów wydaje się, że do służb państwowych, wskazanych w wymienionym przepisie, nie można zaliczyć straży gminnej (miejskiej), nie jest to bowiem służba państwowa³⁹. Taka kwalifikacja wyklucza też zawieranie ze strażą gminną (miejską) porozumień, o których mowa w art. 227 ust. 4 p.s.w. Nie oznacza to naturalnie, że straż gminna (miejska) może wkraczać na teren uczelni bez zgody rektora, ale przeciwnie – jej obecność w szkole wyższej w charakterze służbowym jest niedopuszczalna w każdym przypadku.

²⁸ Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355, ze zm.), „Do podstawowych zadań Policji należą ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego”; por.: H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 522.

²⁹ Jak bowiem wskazuje art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1929, ze zm.), do zadań ABW należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny.

³⁰ Zob. zwłaszcza: art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

³¹ Zob. zwłaszcza: art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 96, ze zm.).

³² Zob.: art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 827, ze zm.).

³³ Zob.: art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy z 19 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402, ze zm.).

³⁴ Zob.: art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. „b” ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411, ze zm.). Por.: E. Ura, *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 515.

³⁵ Zob.: art. 1 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340, ze zm.).

³⁶ Zob.: art. 2 ust. 1 pkt 4–6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990, ze zm.).

³⁷ Por.: art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2014, poz. 1415, ze zm.).

³⁸ Por.: art. 2 ust. 1 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 170).

³⁹ Stosownie do art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383, ze zm.) straż gminna jest tworzona przez radę gminy do ochrony porządku publicznego na terenie gminy i pełni służebną rolę wobec społeczności lokalnej – a nie państwowej.

Jak twierdzi P. Nowik, art. 227 p.s.w. nie ogranicza Policji w wykonywaniu obowiązków w postaci ścigania sprawców przestępstw. Uważa on, że zaniechanie przez Policję czynności na terenie uczelni – pomimo posiadanej wiedzy o popełnionym przestępstwie oraz sprawcy tego czynu – wiązałoby się z odpowiedzialnością nie tylko dyscyplinarną, lecz także karną funkcjonariusza Policji, który nie podjąłby czynności zmierzających do ujawnienia przestępstwa, zabezpieczenia dowodów i ujęcia sprawców⁴⁰. Z poglądem tym można jednak zgodzić się tylko o tyle, o ile odnosi się do sytuacji wskazanych w art. 227 ust. 3 zdanie drugie p.s.w., a zatem do bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego i kłęski żywiolowej⁴¹. Szersze ujęcie przekreślałoby bowiem gwarancyjny wymiar analizowanego przepisu. Jeżeli zatem nie zostało zawarte porozumienie między rektorem a właściwym organem służby państwowej, które by określało sytuacje dopuszczające wkroczenie tych służb na teren uczelni – inne niż bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego i kłęski żywiolowej – wówczas w żadnym przypadku służby takie nie mogą znajdować się na terenie uczelni. Artykuł 227 ust. 3 p.s.w. będzie wobec tego stanowić *lex specialis* względem regulacji Kodeksu postępowania karnego⁴² i przepisów normujących daną służbę.

Warto zaznaczyć, że unormowanie art. 227 ust. 3 p.s.w. wyklucza wkroczenie służb państwowych na teren uczelni w licznych przypadkach określonych w regulacjach prawnokarnych. Nie oznacza to naturalnie, że osoba znajdująca się w szkole wyższej uwalnia się od konsekwencji popełnionych czynów, a jedynie – że jej ściganie i ujęcie przechodzi na terenie uczelni na jej rektora. Stanowi to wyraz jego silnej pozycji, opartej na autonomii szkoły, może on bowiem odstąpić od ujęcia i ścigania osoby oskarżonej o przestępstwo czy dopuszczającej się czynu karalnego (o ile ów czyn nie jest związany z zagrożeniem życia ludzkiego), służby państwowe zaś – do chwili opuszczenia terenu uczelni przez ściganego – nie będą mogły podejmować żadnych działań mających na celu jego ujęcie w tej przestrzeni. Zatem można w pewnym uproszczeniu stwierdzić obrazowo, że tak jak kiedyś mawiano, iż „powietrze miejskie czyni wolnym” (niem. *Stadtluft macht frei*), tak obecnie czyni nim „oddychanie powietrzem uniwersyteckim” (szkoły wyższej).

Powyższe rozwiązanie może potencjalnie stwarzać pewne problemy z punktu widzenia państwowej polityki karnej⁴³, jednak wydaje się ono koniecznym ustępstwem, jakie należy poczynić, aby zabezpieczyć świat nauki i badań – wolnej myśli – przed ingerencją władzy państwowej. Ingerencja ta, choćby potencjalna,

⁴⁰ P. Nowik, *Art. 227*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 1064–1065.

⁴¹ Wyczerpująco omawia te pojęcia w kontekście art. 227 p.s.w. E. Ura, *Art. 227*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 516–517.

⁴² Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89, poz. 555, ze zm.).

⁴³ Przykładowo w sytuacji, gdy rektor nie będzie się sprzeciwiał korzystaniu przez studentów na terenie uczelni z narkotyków, noszeniu symboli faszystowskich czy głoszeniu tzw. mowy nienawiści.

mogłaby bowiem godzić w wolność nauki i badań, głoszenia ich wyników, a pośrednio w wolność słowa – mając skutek „mrozący” dla badaczy (ang. *chilling effect*). W przypadku popełnianych na uczelni przestępstw, np. związanych ze sferą treści, do których należy m.in. art. 256 Kodeksu karnego⁴⁴ penalizujący tzw. „mowę nienawiści”, to rektorowi w pewien sposób przyznano prawo rozstrzygnięcia, czy istotnie ma się do czynienia z przestępstwem, a zatem czy ująć daną osobę i przekazać służbom państwowym, czy przeciwnie – udzielić jej schronienia. Wartość tego rozwiązania jest niebagatelna, zwłaszcza wobec nieostrych określeń niektórych penalizowanych czynów.

Mając na uwadze powyższe, trzeba podkreślić, że art. 227 ust. 3 p.s.w. należy do nienaruszalnego rdzenia zasady autonomii szkół wyższych. Dlatego jego ewentualna derogacja – lub przepisu jemu podobnego – byłaby niekonstytucyjna, a to ze względu na rażące naruszenie art. 70 ust. 5 ustawy zasadniczej.

6. POROZUMIENIE ZAWIERANE MIĘDZY REKTOREM A SŁUŻBAMI PAŃSTWOWYMI ODPOWIEDZIALNYMI ZA UTRZYMANIE PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Rektor uczelni, w myśl art. 227 ust. 4 p.s.w., może zawierać wspomniane wcześniej porozumienia z właściwymi organami służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, w których zostają określone inne niż bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego lub klęska żywiołowa przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa, uzasadniające przebywanie tych służb na uczelni. Przedmiotem rozważania także i w tym zakresie musi być charakter prawny porozumienia oraz dopuszczalne jego elementy.

Ze względu na zawieranie wskazanego porozumienia przez podmioty równorzędne, jak również to, że służy ono realizacji zadań administracyjnych (w zakresie porządku i bezpieczeństwa) w drodze współdziałania prawnego i faktycznego umawiających się podmiotów, tworząc ku niemu podstawy – może być ono kwalifikowane jako porozumienie administracyjne. Spełnia bowiem kryteria, jakie stawia nauka prawa, aby zakwalifikować daną formę działania administracji w ramach tego pojęcia⁴⁵. Zatem treścią stosunku prawnego wykreowanego na mocy wskazanego porozumienia jest określenie procesu harmonizowania i wykorzystywania przez uczestników porozumienia wzajemnie zmodyfikowanej aktywności w sferze realizacji określonych w nim przez zadania administra-

⁴⁴ Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, ze zm.

⁴⁵ O kryteriach tych zob.: Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne...*, s. 113–117.

cyjne celów społecznych⁴⁶, w omawianym przypadku – w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przedmiotem porozumienia administracyjnego jest współdziałanie podmiotów administracji publicznej⁴⁷. Istotą omawianego porozumienia jest zatem umożliwienie służbom państwowym – w sytuacjach określonych w porozumieniu – wkroczenia na teren uczelni celem realizacji wskazanych zadań publicznych z zakresu porządku i bezpieczeństwa.

Do zawarcia porozumienia z art. 227 ust. 4 p.s.w. dochodzi na skutek zgodnych oświadczeń woli współdziałających podmiotów⁴⁸. Samo porozumienie musi mieć niewątpliwie formę pisemną⁴⁹.

Można się zastanawiać, czy omawiane porozumienie nie tworzy *sui generis* aktu normatywnego. Jest ono bowiem podobne do porozumień administracyjnych zawieranych przez organy samorządów terytorialnych, którym część doktryny przypisuje charakter właśnie prawa miejscowego⁵⁰. Porozumienie rektora z właściwym organem służb zawiera normy generalne i abstrakcyjne, określające kiedy osoby niepodporządkowane służbowo czy organizacyjnie rektorowi i organowi służby państwowej będą mogły zetknąć się z tymi służbami i zostać zatrzymane na terenie uczelni przez ich funkcjonariuszy. Zatem choć posiada pewne cechy prawa miejscowego, podmioty zawierające rzeczony porozumienie nie należą jednak do jednostek uprawnionych do jego stanowienia – nie stanowią wszak organów samorządu terytorialnego. Jest to jednak przeszkoda formalna, nie zaś – materialna, do uznania wyżej wspomnianego porozumienia za prawotwórcze, zwłaszcza w kontekście dokonywanego nim poszerzenia normy art. 227 ust. 3 ps.w. poza zakres zawarty w tym przepisie.

Z podanych względów mogą rodzić się uzasadnione wątpliwości dotyczące konstytucyjności wskazanego porozumienia, zwłaszcza co do jego zgodności z konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa, mającym mieć charakter zamknięty (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Odpowiedzią na nie może być jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który – niezależnie od kontrowersji związanych z tym rozstrzygnięciem – dopuścił regulowanie sytuacji prawnej studentów w drodze aktów generalnych szkoły wyższej⁵¹. Do tej grupy można odpowiednio zakwalifikować omawiane porozumienia. Ze względu na ich publicznoprawny charakter, dotyczący wszak administracji uczelnianej, jak też jednostronne określenie w treści porozumienia sytuacji odnoszących się do osób trzecich – nie można wskazanego typu uznać za cywilnoprawny.

Stronami omawianego aktu są rektor uczelni i organ danej służby państwowej odpowiedzialnej za porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne. Zważyw-

⁴⁶ *Ibidem*, s. 140.

⁴⁷ M. Grażawski, *Porozumienie administracyjne...*, s. 18.

⁴⁸ Por.: *ibidem*, s. 32.

⁴⁹ Por.: *ibidem*, s. 34.

⁵⁰ M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie administracyjne...*, s. 58–61.

⁵¹ Zob.: wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 9, poz. 99.

szy na swój charakter, omawiane porozumienie powinno być, jak wspomiano, zawarte na piśmie i podlegać publikacji (ogłoszeniu), a także udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. *De lege ferenda*, mając na względzie doniosłość regulacji związanych z obecnością służb mundurowych na uczelni, należy postawić postulat, aby rzeczony porozumienie musiało podlegać zatwierdzeniu w określonym terminie (np. trzech miesięcy) przez senat uczelni w drodze uchwały. Nie tylko nadawałoby to odpowiednią rangę wskazanemu aktowi, ale przede wszystkim decyzja co do jego zawarcia byłaby rozważona, a następnie poparta lub zanegowana przez przedstawicieli wszystkich członków społeczności akademickiej, w tym studentów i doktorantów. Miałoby to także przełożenie na jakość zawartych w porozumieniu unormowań oraz skuteczniej wykluczałoby zaistnienie w nim tych treści, które negatywnie rzutowałyby na wolność akademicką.

Do zasadniczych elementów analizowanego porozumienia należą: postanowienia ogólne; wskazanie podmiotów zawierających porozumienie; określenie przypadków, o których mowa w art. 227 ust. 4 p.s.w.; procedura związana z wkroczeniem funkcjonariuszy służby (organu) na teren uczelni w wymienionych przypadkach i inne formy realizacji celów porozumienia; sposób zmiany i wypowiedzenia porozumienia bądź czas jego trwania⁵². Należy zaznaczyć, że szczególną wagę wypada wiązać z precyzją sformułowania przypadków umożliwiających wkroczenie służb mundurowych na teren uczelni.

Rektor uczelni – określając w zawierającym porozumieniu inne niż ustawowe przypadki związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa na terenie szkoły wyższej, uzasadniające przebywanie w jej przestrzeni służb państwowych odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, powinien mieć na uwadze, że sygnowane przez niego uzgodnienie nie może przekreślać czy choćby negatywnie wpływać na realizację celu ustanowienia autonomii szkolnictwa wyższego. Z tego względu wśród określonych w zawierającym porozumieniu przypadków nie może być takich, które bezpośrednio lub choćby potencjalnie będą zakłócać prowadzenie swobodnej, krytycznej działalności naukowej, badawczej i dydaktycznej, jak też wywierać wspomniany tzw. efekt mrożący (np. badacze nie będą prezentować pewnych poglądów z powodu możliwości wkroczenia służb państwowych). W istocie wątek ten wiąże się z konstytucyjną wolnością prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników (art. 73 Konstytucji RP), jak i wolnością wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), która powinna być szczególnie chroniona w murach uczelni wyższej. Co więcej, ze względu właśnie na wymogi autonomii szkolnictwa wyższego pierwszorzędne znaczenie ma określoność regulacji zawartych w owym „porozumieniu”, która musi odpowiadać standardowi kształtowania przepisów prawnych. Niedopuszczalne jest wobec tego określanie przypadków, o których mowa w art. 227 ust. 4 p.s.w.,

⁵² Podobnie: E. Ura, *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 517.

w sposób nazbyt generalny, nieprecyzyjny (nieostry), wymagający skomplikowanej wykładni czy odsyłający. Zakres dopuszczalnego wkroczenia służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz porządek powinien zatem zostać ustalony w zgodzie z zasadą proporcjonalności i mieć uzasadnienie. Nie może zaś stanowić przerzucenia dbałości o porządek i bezpieczeństwo na terenie uczelni w całości czy choćby znacznej części na te służby. Obowiązki bowiem w tym względzie – w zgodzie z zasadą autonomii szkolnictwa wyższego – ciążą z mocy ustawy na rektorze uczelni.

Analiza empiryczna wskazuje, że zawieranie wspomnianych porozumień jest zjawiskiem dość powszechnym, najczęściej zaś dotyczą one dopuszczalności wkroczenia na teren uczelni Policji w celu zwalczania przestępstw związanych z narkotykami⁵³. Niemniej nie ma przeszkód, aby obejmował one również czyny mniejszej wagi, a dokuczliwe społecznie (np. zakłócenia ciszy nocnej dokonywane z terenu domu studenckiego).

7. WEJŚCIE SŁUŻB PAŃSTWOWYCH NA TEREN SZKOŁY WYŻSZEJ

Wkroczenie omawianych służb państwowych na teren uczelni bez wezwania rektora wymaga jego natychmiastowego zawiadomienia⁵⁴. Zawiadomienie może nastąpić w dowolnej formie (np. telefonicznie), ale musi być udokumentowane.

Stosownie do art. 227 ust. 5 p.s.w. służby państwowe, o których mowa w ust. 3 wskazanego przepisu, są obowiązane opuścić teren uczelni niezwłocznie po ustaniu przyczyn, które uzasadniały ich wkroczenie na teren uczelni, lub na żądanie rektora. Kwestia ta wymaga doprecyzowania.

Wskazany przepis ustanawia zasadę, że służby mogą znajdować się w przestrzeni szkoły wyższej tyle i tylko tyle czasu, ile istnieją przyczyny, które uzasadniały wstęp na teren uczelni. Przyczynami tymi mogą być wyłącznie bezpośrednio zagrożenie życia ludzkiego, klęska żywiołowa lub okoliczność

⁵³ Zob. m.in. porozumienie między Politechniką Wrocławską a Policją, http://pwr-2005.wroc.pl/upload_module/files/porozumienie%20z%20policja.pdf (1.02.2016); porozumienie w sprawie przeciwdziałania narkomanii i zagrożeniom terrorystycznym oraz zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uniwersytetu Jagiellońskiego zawarte w Krakowie w dniu 27 sierpnia 2012 r. pomiędzy Rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie prof. dr. hab. Karolem Musiołem a Komendantem Miejskim Policji w Krakowie, niepublikowane; porozumienie w sprawie przeciwdziałania narkomanii i zagrożeniom terrorystycznym oraz zasad postępowania w przypadku wezwania i wkroczenia Policji na teren Uczelni Wyższej zawarte w Lublinie w dniu 18 marca 2015 r. pomiędzy Rektorem Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie a Komendantem Miejskim Policji w Lublinie, <http://bip.up.lublin.pl/files//porozumienie.pdf>; <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,18657,porozumienie-miedzy-uniwersytetem-warszawskim-a-policja.html> (1.02.2016).

⁵⁴ E. Ura, *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 515.

jednoznacznie wskazana w treści zawartego porozumienia. Z chwilą ich ustania wskazane służby są obowiązane natychmiast, bez zbędnej zwłoki, opuścić przestrzeń przynależną do szkoły wyższej. Wszelka bowiem ich aktywność po tym terminie stanowi rażące naruszenie autonomii danej uczelni.

Warto zaznaczyć, że nawet w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego, klęski żywiołowej czy zaistnienia okoliczności wskazanej w zawartym porozumieniu, służba państwowa ma obowiązek niezwłocznego opuszczenia terenu uczelni – jeżeli tylko zażąda tego rektor. Przepis ten ma charakter bezwarunkowy. Znajduje on głębokie uzasadnienie. Kwestia bowiem tego, czy zaistniały przesłanki do wkroczenia służby państwowej na teren uczelni z jej własnej inicjatywy – może być nieostra. Ostateczne zdanie pozostawiono zatem w tym zakresie rektorowi, chroniąc tym samym autonomiczność szkoły wyższej. Intencją było tu wykluczenie sytuacji, gdy okoliczności uzasadniające wkroczenie służby na teren uczelni będą pozorne bądź jedynie pretekstem.

Ustawodawca nie określa, w jakiej formie ma być wyrażone żądanie rektora opuszczenia przez służbę państwową uczelni. Z tego względu wydaje się, że może być ona dowolna, a zatem nie tylko pisemna, ale i ustna. Żądanie to musi być natychmiast egzekwowane przez straż uczelnianą.

8. DOPUSZCZALNOŚĆ STANOWIENIA PRZEZ SZKOŁY WYŻSZE PRZEPISÓW PORZĄDKOWYCH

Cenne wydaje się w tym miejscu omówienie dopuszczalności stanowienia przez uczelnie przepisów porządkowych. *De lege lata* o podobnej kompetencji nie wspomina żaden przepis p.s.w. Tymczasem rzeczono unormowania traktowałyby o prawach i obowiązkach jednostek niepodporządkowanych organizacyjnie czy służbowo władzom uczelni, a zatem wymagają oparcia w ustawie. Brak zatem wyraźnej podstawy prawnej do uchwalania przepisów porządkowych wyklucza ich ustanawianie przez rektora czy senat uczelni. Stan ten należy ocenić negatywnie. Autonomiczność szkoły wyższej uzasadnia to, aby także w zakresie utrzymania ładu, porządku i bezpieczeństwa na swym terenie jej władze mogły korzystać z kompetencji prawotwórczej. *De lege ferenda*, uprawnienie do ustanowienia przepisów porządkowych szkoły wyższej powinno przysługiwać senatowi uczelni. Ze względu na ich wyjątkowy charakter można – w celu zabezpieczenia praw i obowiązków jednostek – rozważyć wyjątkowo nadzór prewencyjny w postaci wymogu uprzedniego zatwierdzenia przepisów porządkowych uczelni przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

Warto zaznaczyć, że niedopuszczalność uchwalania przez władze uczelni przepisów porządkowych nie oznacza, że rektor nie może wydawać aktów wewnętrznych w zakresie zapewniania ładu, bezpieczeństwa i porządku. Warun-

kiem jest jednak, aby normy te były skierowane wyłącznie do podległych jemu pracowników np. straży uczelnianej.

9. OGRANICZENIA WE WSTĘPIE SŁUŻB PAŃSTWOWYCH NA TEREN UCZELNI JAKO ELEMENT TRADYCJI

Kończąc, wypada powtórzyć, że unormowane w art. 227 ust. 3 i 5 p.s.w. ograniczenia we wstępie służb mundurowych na teren uczelni są niczym innym jak „żrenicą” autonomii szkół wyższych, zabezpieczeniem niezależności myśli naukowej i pracy badawczej m.in. przed naciskami określonych władz państwowych. Chronią zatem wolność badań wyrażoną w art. 73 Konstytucji RP i wolność słowa zabezpieczoną art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej. Omawiane ograniczenia należą wobec tego do istoty gwarancji ustanowionej art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, tworząc wymiar terytorialny rzeczonyj autonomii⁵⁵. Wynika on z wielowiekowej zasady niewkraczania władzy publicznej i jej służb na teren uczelni bez zgody władz szkoły wyższej⁵⁶ – tradycji ze wszech miar zasługującej na pieczołowite kultywowanie, zwłaszcza w wolnym i demokratycznym państwie prawa. Stanowi ona jednak fundament dla nieskrępowanego rozwoju nauki.

ENSURING ORDER AND SAFETY IN THE AREA OF A UNIVERSITY

Summary

Ensuring order and safety in the area of a university is a rector's duty. Most often this obligation is realized by a university guard which status should be regulated by the statute. The area of the university is determined by an agreement of the university and a municipality in which the university is located. Mostly, public guards have limited access to the university premises and moreover, there are obligated to leave it on the request of the rector. The freedom of universities from the intervention of public guards is a matter of their autonomy.

⁵⁵ Por.: P. Nowik, *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 1063.

⁵⁶ Zob.: H. Izdebski, J. M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 521.

BIBLIOGRAFIA

- Awantura o gender na Uniwersytecie Ekonomicznym. „Policja razila prądem”*, <http://www.tvn24.pl/poznan,43/awantura-o-gender-na-universytecie-ekonomicznym-policja-razila-pradem,377467.html>
- Biernat S., *Działanie wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985
- Czakowska M., Czakowski M., *Sprawozdanie z II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego” Toruń, 16–17 września 2013 rok*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2013, t. III
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Grażawski M., *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007
- Harłukowicz J., *Antyterroryści na wykładzie prof. Baumana we Wrocławiu. Są zarzuty dla narodowców*, „Gazeta Wyborcza” z 22 czerwca 2013
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013
- Nowik P., *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012
- Pacewicz K., *Atak narodowców zaktócił wykład Magdaleny Środy na UW*, „Gazeta Wyborcza” z 19 lutego 2013
- Ura E., *Art. 227, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013
- Węgrzyn-Skarbek M., *Porozumienie administracyjne a prawo miejscowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 6
- Wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 9, poz. 99
- Ustawa z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 628, ze zm.
- Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1415, ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990, ze zm.
- Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411, ze zm.
- Ustawa z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2012 r., poz. 572, ze zm.
- Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1929, ze zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 96, ze zm.
- Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 170
- Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, tekst jedn. Dz.U. z 2014, poz. 1099, ze zm.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. nr 89, poz. 555, ze zm.

Ustawa 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, ze zm.

Ustawa z 29 kwietnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383, ze zm.

Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340, ze zm.

Ustawy z 19 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402, ze zm.

Ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355, ze zm.

Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 827, ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowego działania pracowników ochrony, Dz.U. z 2013 r., poz. 1681

KEYWORDS

safety, order, university, autonomy, public guards

SŁOWA KLUCZOWE

porządek, bezpieczeństwo, ochrona, szkoła wyższa, straż uczelniana