

Stanowisko dotyczące projektu Ustawy o szkolnictwie wyższym w wersji z 31.10.2003 roku

Ustawa o szkolnictwie wyższym ma dla całego środowiska akademickiego znaczenie, które trudno jest przecenić. Za obecny stan polskiej nauki nie sposób winić jedynie przeszarżale uregulowania prawne. Jednak Polska XXI wieku, przysze państwo członkowskie Unii Europejskiej, z pewnością potrzebuje nowego aktu normatywnego, konstytuującego ustrój szkolnictwa wyższego. Dlatego z zainteresowaniem i nadzieją przyglądaliśmy się pracom zespołu eksperckiego, przygotowującego projekt ustawy. Po zapoznaniu się z nim uważamy, iż dalsze kroki w procesie legislacyjnym muszą być poprzedzone wnikliwą dyskusją i konsultacją z całym środowiskiem akademickim. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z zaniepokojeniem odbiera sygnały, jakoby dyskusja nad projektem Ustawy o szkolnictwie wyższym była już zakończona. Naszym zdaniem została ona dopiero otwarta. Ze względu na kontrowersyjność proponowanych rozwiązań konieczna wydaje się pogłębiona debata publiczna środowisk akademickich nad proponowanymi prawami i obowiązkami uczelni wyższych. Niniejsze stanowisko odnosi się wyłącznie w sposób ogólny do głównych zasad i idei zawartych w projekcie i jest wyrazem naszego krytycznego spojrzenia na zaprezentowany dokument. Wyrażamy jednocześnie gotowość sformułowania konstruktywnych propozycji zmian.

Rozumiejąc intencje i doceniając trud oraz dobrą wolę projektodawców, pragniemy w szczególności zwrócić uwagę na wymienione poniżej zagadnienia.

1. Autonomia wyższych uczelni

Tradycyjną i fundamentalną wartością, utrwaloną w środowisku akademickim, jest autonomia uczelni we wszystkich obszarach jej działania, wolność nauczania, prowadzenia badań naukowych oraz twórczości artystycznej. Zasady te – zawarte w Konstytucji RP – powtórzono wprawdzie w art. 5 projektu, niemniej jednak szczegółowe uregulowania tego dokumentu pozwalają na stwierdzenie, iż w razie wejścia ustawy w proponowanym kształcie w życie, samodzielność szkół wyższych zostałaby wydatnie ograniczona. Jest to tym bardziej niepokojące, iż wiele tradycyjnych i do tej pory niekwestionowanych uprawnień przewidziano do regulacji w trybie aktów wykonawczych, co kłóci się nie tylko z założeniami techniki legislacyjnej, ale także stwarza wątpliwości co do legalności opisanych zabiegów. Ograniczenia autonomii przewidziane projektem ustawy sprowadzają się do trzech podstawowych form:

- 1) wprowadzenia nie do końca czytelnych pojęć „standardów” oraz „ramowych treści nauczania”;
- 2) przyznania zbyt dużych uprawnień ministrowi właściwemu w sprawie szkolnictwa wyższego oraz Państwowej Komisji Akredytacyjnej;
- 3) wprowadzenia zbyt dużej i nieuzasadnionej potrzebami liczby organów kontrolujących.

Jak już wspomniano na wstępie, nie jest naszym celem szczegółowe opiniowanie pro-

jektu aktu normatywnego. Niemniej jednak konieczne wydaje się przytoczenie głównych wątpliwości co do konkretnych rozwiązań.

Niepokój budzi nadmierne posługiwanie się przez projektodawców pojęciami nieostrymi, takimi w szczególności jak ramowe treści nauczania oraz standardy nauczania. W odniesieniu do drugiego problemu, dotyczącego najbardziej istotnych dla funkcjonowania uczelni i poziomu dydaktyki akademickiej kwestii, Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego zajęła w dniu 3 listopada 2003 roku swoje stanowisko, które w formie załącznika dołączamy do niniejszego pisma. W tym miejscu pragniemy jedynie zaznaczyć, że dotychczasowe propozycje zawarte w projekcie uniemożliwiłyby prowadzenie studiów w ramach stosowanego na większości polskich uniwersytetów oraz w całej praktycznie Unii Europejskiej systemu europejskich punktów transferowych (ECTS), który m.in. umożliwia międzynarodową wymianę studentów oraz pozwala na zaliczanie części zajęć na dowolnej, zrzeszonej zagranicznej uczelni. Proponowane rozwiązania stwarzają więc bezpośrednio zagrożenie wyłączenia polskiego szkolnictwa wyższego z systemu ECTS oraz przyniosą niepowetowane szkody dla nauczania akademickiego w Polsce i pozycji absolwentów naszych uczelni w Unii Europejskiej.

Rozumiejąc intencje projektodawcy, dążącego do zapewnienia możliwie wysokiego poziomu nauczania w szkolnictwie wyższym, stanowczo opowiadamy się przeciwko arbitralnemu narzucaniu szkołom standardów i ramowych treści nauczania w trybie administracyjnym. Założenie takie, po pierwsze, jest nie do pogodzenia z deklarowaną w samym projekcie zasadą wolności nauczania, po drugie, przywołuje nieuchronnie złe skojarzenia z ustawami obowiązującymi w minionym systemie ustrojowym.

Charakterystyczny dla sporej części projektu brak wewnętrznej spójności najlepiej uzewnętrznia pytanie: w jaki sposób pogodzić prawo uczelni do ustalania planów studiów i programów nauczania (art. 6. ust.1 pkt 2 projektu) z upoważnieniem ministra właściwego dla szkolnictwa wyższego do określania standardów nauczania i ramowych treści nauczania (art. 10, pkt 3)? Co najmniej jedna z tych kompetencji pozostanie iluzoryczna, o ile nie przyjmie się wykładni, w myśl której autonomia uczelni sprowadzałaby się jedynie do mechanicznego układania planu zajęć z przedmiotów w ramach poszczególnych lat akademickich. Nie to, jak się wydaje, przyświecało autorom projektu.

Dodatkowe wątpliwości budzi już samo pojęcie „standardów nauczania”. Nie jest jasne, czym owe standardy w ogóle są. Stawia to pod znakiem zapytania sposób opracowania treści owych standardów przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego (art. 42 ust. 2 pkt 1), tym bardziej że dotychczas proponowany mechanizm nie przewiduje prowadzenia przez to ciało konsultacji ze środowiskiem akademickim z danej dziedziny, co wydawałoby się oczywiste.

Uzasadnione wątpliwości budzi też zakres uprawnień ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Przyznanie obu tym organom bardzo szerokich kompetencji rodzi pytanie o *ratio legis* centralizacji nauki polskiej. Obciążenie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego licznymi obowiązkami (m.in. przewiduje się wydanie blisko 30 rozporządzeń wykonawczych) oraz rozbudowanie systemu sprawozdawczości do granic bardzo daleko posuniętej szczegółowości (m.in. rektor ma obowiązek przekazywać ministrowi uchwałę zmiany programu studiów, np. zniesienia lub wprowadzenia dodatkowych zajęć

z wychowania fizycznego) stawia pod znakiem zapytania racjonalność i efektywność projektowanej reformy.

Uprawnienia Państwowej Komisji Akredytacyjnej, pozwalające praktycznie na współdecydowanie przez ten organ o istotnych sprawach życia akademickiego, czynią z tego ciała swoistego superarbitra, co – jak się wydaje – nie przystaje do deklarowanej zasady autonomii szkół wyższych. Istotą autonomii jest bowiem prawo do stanowienia przepisów, a przynajmniej do udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących zainteresowanego, nie zaś jedynie do wyrażania opinii, którymi mogą, jakkolwiek nie muszą, kierować się organy administracji rządowej. Z żalem przypominamy tu inicjatywę wydziałów prawa uniwersytetów publicznych oraz Konferencji Dziekanów wydziałów prawa w sprawie standardów nauczania na kierunku „administracja”, która została zignorowana zarówno przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, jak i Państwową Komisję Akredytacyjną. Wyrażamy obawę, że ta niewłaściwa postawa może stać się powszechnie stosowaną praktyką.

Z zaniepokojeniem i troską obserwujemy tendencję – charakterystyczną zresztą nie tylko dla tego projektu – mnożenia podmiotów o kompetencjach kontrolnych czy wręcz nadzorczych, które również rozmywają granice autonomii uczelni wyższych oraz transparentność w podejmowaniu decyzji. Zarządzanie szkolnictwem wyższym przez ministra przy współdziałaniu czterech licznych organów kolejalnych, z których kompetencje przynajmniej dwóch pokrywają się – wydaje się być skazane na nieefektywność. Warto zauważyć, iż dzisiejszy system, mimo wielu niedoskonałości i potrzeby reformy, gwarantuje nieporównanie większą niezależność uczelni wyższych i jest prawdopodobnie tańszy.

2. Finansowanie uczelni

Postulowany model finansowania uczelni stanowi jeden ze słabszych punktów projektu i powinien być przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej debacie. W tym miejscu należy podkreślić, że istnienie uczelni publicznych – nie tylko przecież skupiających największy potencjał kadrowy, ale będących praktycznie jedynymi podmiotami prowadzącymi obok działalności dydaktycznej również prace badawcze – nakłada na władze państwowe obowiązek dostarczenia im środków utrzymania na poziomie adekwatnym do ich roli w nowoczesnym świecie. Opowiadając się za właściwym podziałem środków finansowych, stwierdzamy, iż konieczne i sprawiedliwe jest różnicowanie obiektów dotowanych. Kryteria tego różnicowania zależą przede wszystkim od rodzaju szkoły, jej wielkości, prowadzenia badań naukowych, skali działalności dydaktycznej czy wreszcie potencjału naukowego i kadrowego.

Rozumiejąc potrzebę wspierania uczelni niepublicznych, trzeba zauważyć, iż ich dotowanie nie może uszczuplać puli środków przeznaczonych na publiczne szkolnictwo wyższe, które zgodnie z nazwą, ustrojem i funkcją – w ramach celów statutowych, tj. prowadzenia studiów dziennych oraz badań naukowych – powinno być w całości finansowane przez państwo. Ponieważ już obecnie, wobec trudności budżetowych państwa, szkoły publiczne są finansowane w daleko niedostatecznym stopniu, wyrażamy obawę, że zapowiedź dotowania szkół niepublicznych jeszcze bardziej uszczupli niezbędne środki finansowane szkół publicznych. Należy również zwrócić uwagę, iż refundacja kosztów prowadzenia studiów stacjonarnych w szkołach niepublicznych musi przebiegać z zachowaniem przepisów europejskich dotyczących pomocy państwa.

Niezbędne wydaje się wreszcie zsynchronizowanie projektu Ustawy o szkolnictwie wyższym z projektowaną Ustawą o finansowaniu nauki, do której przepisów projekt dość ogólnie się odwołuje. Patrząc bardziej generalnie, sensownym zabiegiem byłoby uchwalanie obydwu ustaw łącznie.

3. Sprawy pracownicze

Projekt w założeniu ogranicza dodatkową działalność zarobkową nauczycieli akademickich. Takie założenie można by zaaprobować, lecz jedynie wobec podejmowania przez pracowników naukowych działalności, która jest konkurencyjna dla uczelni, powoduje powstanie konfliktu interesów lub uniemożliwia prowadzenie koniecznej pracy badawczej. Racji tych nie można jednak znaleźć w postanowieniach projektu.

Zasadnicze zastrzeżenia budzą normy prawne zamieszczone w projektowanym przepisie art. 119 ustawy. Wskazany przepis nakłada na nauczyciela akademickiego obowiązek uzyskania zgody rektora na dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy oraz na podjęcie działalności gospodarczej; przy czym tryb oraz warunki udzielania i cofania zgody określałby statut uczelni.

Przedstawiona regulacja prawna z pewnością stanowi ograniczenie prawa do podejmowania działalności gospodarczej i prawa do swobody podejmowania zatrudnienia. Podjęcie zatrudnienia wymagałoby bowiem zgody osoby trzeciej (rektora uczelni). Co więcej, projektodawca zakłada możliwość cofnięcia zgody, co musi spowodować, w sferze prowadzonej już działalności dodatkowej, konieczność rezygnacji z jej kontynuowania.

Przedstawiona propozycja regulacji rzeczy, po pierwsze, konstytucyjnej zasadzie swobody wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji RP). Wprawdzie wolność ta może

doznawać ograniczeń w ustawie, jednakże nie należy wprowadzać ich w trybie dyskrecyjnym. Ograniczenia muszą mieć merytoryczne uzasadnienie racjami obiektywnymi, tak zresztą jak jakiegokolwiek uszczuplenie w zakresie konstytucyjnych praw i wolności obywateli. *Ad casum* takiego uzasadnienia dostrzec się nie da. Po drugie, rozwiązania zawarte w projekcie ograniczają fundamentalne prawo obywateli do prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie działalności gospodarczej dopuszczalne jest od strony formalnej tylko w ustawie i tylko z uwagi na ważny interes publiczny. Obecny projekt Ustawy o szkolnictwie wyższym nie przedstawia żadnej racji wyższego rzędu, która uzasadniałaby uszczuplenie wskazanej wolności obywatelskiej. Za szczególnie istotny wyraz lekceważącego podejścia do zasady ochrony praw nabytych należy uznać treść art. 223. ust. 2 projektu, przewidującą roczny termin wykonywania działalności gospodarczej bez uzyskania zgody osoby trzeciej. Przepis ten winien być usunięty.

Wskazane powyżej ograniczenia dotyczą zatrudnienia w ramach stosunku pracy i podejmowania działalności gospodarczej. Nie odnoszą się zatem do tak powszechnego w dniu dzisiejszym zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych. Pracownicy naukowci zatrudniani w tej ostatniej formie byłoby więc uprzywilejowani wobec zatrudnionych na podstawie stosunku pracy lub prowadzących działalność gospodarczą. Przeczyłoby to więc zasadzie równego traktowania obywateli.

Rozpatrując treść normy prawnej zawartej w art. 119 projektu trzeba stwierdzić, że jej cel pozostaje niejasny i niejednoznaczny. Norma nie zmierza do kreowania zakazu konkurencji ani też do wymuszenia na pracownikach akademickich pracy naukowej. Brak zaś jednoznacznego celu regulacji prawnej i to celu

wyższej natury (interes publiczny przy działalności gospodarczej, ważne względy społeczne, wyrównywanie szans, równość w zakresie prawa) wskazuje na jej nieracjonalność. Brak jasnych celów uniemożliwia też ocenę prawdziwości ich instrumentalizacji prawnej (jurydyzacji). Wszystkie cele ustawy muszą zaś przede wszystkim być zgodne z wartościami konstytucyjnymi, a tego – jak wskazano – po prostu brakuje.

Projektowana treść przepisu art. 119 stanowi też krok wstecz w stosunku do liberalnych zasad dotyczących tzw. dodatkowego zatrudnienia, przyjętych przez obowiązujący kodeks pracy. W wersji tego aktu z 1975 roku co prawda powszechnie wymagano zgody pracodawcy na dodatkowe zatrudnienie, ale w Ustawie o szkolnictwie wyższym nawet wówczas obowiązywał jedynie obowiązek powiadomienia rektora o dodatkowym zatrudnieniu. Był to dla nauczycieli akademickich szczególnie przywilej. Kodeks pracy w tym zakresie został znowelizowany w 1989 roku przez skreślenie przepisu nakładającego na pracownika obowiązek uzyskiwania zgody na dodatkowe zatrudnienie. Projektodawcy nowej Ustawy o szkolnictwie wyższym zmiierzają w odwrotnym kierunku, proponują bowiem niezrozumiałe i całkowicie arbitralne ograniczenie możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez nauczyciela akademickiego, niemalże śladami średniowiecznego *glebae adscriptus*. Co więcej, taka restrykcyjna regulacja nie jest przy tym zsynchronizowana z projektowanym ograniczonym zakresem stabilizacji zatrudnienia nauczyciela akademickiego, gdyż mianowani są jedynie profesorowie. Przede wszystkim jednak projekt odchodzi od mianowania profesorskiego na stałe. Tak więc nawet osoby o najwyższym potencjale naukowym i dydaktycznym nie mają szansy na pełną stabilizację, przez co projektowana ustawa zrywa z wzor-

cami zachodnimi zakładającymi instytucję *tenure*. Ponadto nie sposób znaleźć racjonalne powody, dla których nawet uczeni o najwybitniejszym dorobku nie mieliby zagwarantowanej trwałości zatrudnienia. Z całą pewnością proponowane rozwiązanie nie będzie motywować do zdobywania tytułu naukowego i przyniesie więcej szkód niż spodziewanych korzyści.

Biorąc pod uwagę niejasność zapisów dotyczących przebiegu kariery zawodowej czy systemu awansów pracowników naukowych – mogą one, najprawdopodobniej wbrew zamiarom projektodawców, spowodować odływ pracowników – w tym w pierwszej kolejności młodej kadry – z wyższych uczelni (zwłaszcza zaś z uczelni publicznych).

Ograniczenie patologii, polegających na zatrudnieniu jednego pracownika naukowego na kilku lub kilkunastu uczelniach, jest konieczne. Stoimy jednak na stanowisku, iż negatywnych konsekwencji tych wyjątkowych przypadków nie może ponosić ogół kadry naukowej. Konstytucyjne zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz prowadzenia działalności gospodarczej nie powinny zostać ograniczone, a zadaniem projektowanej ustawy powinno być jedynie przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom. Dlatego lepszym rozwiązaniem jest utrzymanie trybu powiadamiania rektora przez pracownika wyższej uczelni o podjęciu dodatkowego zatrudnienia, z jednoczesnym przyznaniem rektorowi na wniosek właściwego dziekana prawa do wyrażenia wiążącego sprzeciwu w ściśle określonych przypadkach, np. w sytuacji zatrudnienia w konkurencyjnej uczelni, powstania konfliktu interesów polegającego m.in. na niemożności wywiązywania się z obowiązków naukowych lub dydaktycznych oraz otrzymania przez pracownika negatywnej oceny. Nie widać uzasadnienia dla ograniczania prawa do podjęcia do-

datkowego zatrudnienia przez pracownika spełniającego wszystkie obowiązki naukowe i dydaktyczne. Z funkcjonalnego punktu widzenia wydaje się, że **uprawnienia** rektorskie mogłyby i powinny być delegowane na dziekanów, którzy z racji pełnionych funkcji mają lepsze rozeznanie w sytuacji poszczególnych pracowników.

* * *

Reasumując, należy stwierdzić, że projekt Ustawy o szkolnictwie wyższym w wersji z dnia 31. 10. 2003 roku powinien być przedmiotem dalszej, tym razem bardzo szczegółowej, dyskusji. W obecnej wersji nie jest on zgodny z zasadami Konstytucji RP, nie uwzględnia w dostateczny sposób regulacji europejskich, odwołuje się do nieistniejących jeszcze aktów prawnych, jak też – co tylko pozornie nieistotne – zawiera wiele drobnych

błędów literowych, redakcyjnych i językowych. Naszym zdaniem Ustawa o szkolnictwie wyższym w proponowanym kształcie nie tylko nie rozwiązywałaby podstawowych problemów polskiej nauki, ale wręcz mogłaby się przyczynić do utrwalenia patologii w niej zaistniałych.

Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego zwraca się do wszystkich, którym na sercu leżą sprawy środowiska akademickiego, o włączenie się w debatę i dzielenie się oceną zawartych w projekcie koncepcji, jak również o składanie propozycji alternatywnych rozwiązań.

Warszawa, 24 listopada 2003 roku