

RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA

ORCID: 0000-0001-7467-5703

Uniwersytet Wrocławski

renata.raszewska-skalecka@uwr.edu.pl

Autonomiczny kontekst i wymiar szkoły wyższej w państwie — wybrane zagadnienia

Abstrakt: Właściwości konstrukcyjne szkoły wyższej pozwalają wskazać na wykorzystywanie atrybutów zarówno zakładowego administrowania (w ramach ich działalności podstawowej, a także stosunku zależności zakładowej), jak i korporacji prawa publicznego na poziomie ogólnouczelnianym (wspólnota uczelni, samorząd studencki, samorząd doktorantów) oraz autonomii.

Słowa kluczowe: szkoła wyższa, zakład administracyjny, decentralizacja, autonomia, korporacja.

Szkoły wyższe wykonują zadania publiczne, mające podstawę prawną w Konstytucji RP¹, poprzez wypełnianie podstawowych gwarancji realizacji prawa do nauki, do których należy zaliczyć zasadę autonomii szkół wyższych². Od strony prawnej działalność państwa w zakresie zapewnienia dostępu do wykształcenia przybiera formę zakładu administracyjnego, którego istotą jest przekazanie przez organy władzy państwowej części swego władztwa i mienia autonomicznym jednostkom organizacyjnym utworzonym w celu realizacji tego zadania publiczne-

¹ Zob. art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Zob. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 roku, sygn. K19107, OTK-A 2008, nr 10, poz. 182; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 roku, sygn. II SAB/Bd 30/16, LEX Nr 2105428; L. Garlicki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 9–12; wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 roku, sygn. SK 18/99, OTK ZU 2000, Nr 7, poz. 258, s. 1266; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 94–95.

go³. Obowiązkiem władzy publicznej, co wynika z preambuły ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: p.s.w.n.)⁴, jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej, podstawowe zaś zadania uczelni wynikają z treści art. 11 p.s.w.n. Ustawa w art. 1 określa zasady funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki, przy czym określenie „funkcjonowanie” zostało użyte w znaczeniu obejmującym także organizację⁵. Ustawodawca w art. 2 p.s.w.n. posługuje się również zwrotem „misja”, której celem jest „prowadzenie najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej, kształtowanie postaw obywatelskich, a także uczestnictwo w rozwoju społecznym oraz tworzeniu gospodarki opartej na innowacjach”. W preambule wskazano też, że: „uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym”⁶. Co ważne, postanowienia tej ustawy mają zastosowanie do uczelni publicznych i niepublicznych (art. 13 p.s.w.n.).

Szkoła wyższa jest określana w nauce prawa jako zakład administracyjny (publiczny)⁷, podmiot administracji publicznej⁸ przyjmujący formę zakładu, któremu powierzono zadania administracji publicznej. Ta zaś musi działać na podstawie obowiązującego porządku prawnego, respektując przyznany jej zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe⁹. Pogląd ten został dość wyraźnie ugruntowany w orzecznictwie i doktrynie¹⁰.

³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005 roku, sygn. II SAB/Gd 66/04, ONSA i WSA 2007, Nr 1, poz. 16.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 478.

⁵ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

⁶ W języku prawnym używa się terminów zamiennie, w związku z czym i tu pojawia się i „szkoła wyższa”, i „uczelnia”.

⁷ Zob. P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, niepublikowana praca doktorska, Wrocław 1997, s. 139; R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 13–62; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70; Z. Czarnik, J. Połusznyski, *Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 440–458.

⁸ Zob. A. Bednarczyk-Płachta, *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.

⁹ A. Bednarczyk, *Zależność zakładowa*, [w:] *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, red. J. Filipek, Kraków 2012, s. 68.

¹⁰ Zob. E. Ochendowski, *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 33; P. Daniel, *Zakres sądowej kontroli decyzji podjętych w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 75–96.

Analizując kwestie związane ze szkolnictwem wyższym, trzeba mieć na uwadze również zmiany ustroju społeczno-politycznego i te w regulacjach prawnych w zakresie szkół wyższych, a w ramach nich także zmianę określenia „zakład administracyjny” na „zakład publiczny”. Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego¹¹ zakład publiczny to

jednostka organizacyjna, niebędąca organem (urzędem) ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnych; jest ona wyposażona w zespół środków rzeczowych, realizuje zadania publiczne i korzysta z władztwa zakładowego, będącego częścią władztwa państwowego¹².

Autor postrzega zakłady publiczne jako podmioty o innym charakterze, przyjmując, że „szkoły wyższe są korporacjami prawa publicznego”¹³.

W niniejszym tekście używany jest termin „zakład administracyjny” (między innymi dlatego, że dzięki temu określenie „publiczny” można wykorzystywać jako wyznacznik pozwalający, co do zasady, odróżnić zakłady administracyjne publiczne od niepublicznych — a więc prowadzone przez publicznoprawne podmioty administracji publicznej od tych, w stosunku do których tę funkcję pełni innego rodzaju podmioty administracji publicznej)¹⁴.

Jan Boć zakład administracyjny określa jako „jednostkę organizacyjną powołaną do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego”¹⁵, podkreślając przy tym cechę usług (niematerialne), fakt regulacji ustawowej i administracyjny reżim świadczeń niezależnie od charakteru podmiotu realizującego to świadczenie. Zakład administracyjny widziany jest też w kontekście decentralistycznego modelu wykonywania zadań publicznych. Zakładowe administrowanie w nauce prawa administracyjnego kojarzone jest również z decentralizacją zakładową, to jest odnośnikiem decentralizacji do pewnej (pewnych) sfer aktywności zakładu¹⁶.

Z kolei według Piotra Lisowskiego zakład administracyjny jest

¹¹ E. Ochendowski, *Pojęcie...*, s. 33; *idem*, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 453–463.

¹² E. Ochendowski, *Pojęcie...*, s. 33.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Zob. J. Boć, *Zakłady administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 164; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 177 n.; L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014, s. 123–131; R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu...*; *eadem*, *Zakłady*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 187–188.

¹⁵ J. Boć, *op. cit.*, s. 164.

¹⁶ R. Raszewska-Skałecka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019, s. 176 n.

jednostką organizacyjną zorientowaną na świadczenie — w warunkach stosunku zależności zakładowej — usług niematerialnych z zakresu administracji publicznej, której związkiem macierzystym jest przeważnie podmiot administracji publicznej, wykazującą (prawnie sankcjonowaną) tendencję do zdecentralizowanego prowadzenia działalności podstawowej; wyeksponować należy wpływ specyfiki ustrojowej szkół wyższych (uczelni)¹⁷.

W terminie tym wskazuje się

na *stricte* administracyjne antecedencje zakładowego funkcjonowania. [...] sygnalizuje się już na płaszczyźnie terminologicznej ów docelowo administracyjny charakter zakładów. [...] konwencja terminologiczna nie gubi więc, lecz podkreśla związek między formą a treścią. [...] w aktualnym stanie normatywnym zwrot „publiczny” bywa czasami wykorzystywany do kategoryzowania zakładów. [...] Zaniechanie korzystania ze zwrotu „publiczny” na poziomie zakładu jako kategorii pojęciowej jest zatem prawnie wymuszoną koniecznością. Poza tym umożliwia wykorzystanie tego kwalifikatora na niższym — wewnątrzzakładowym — poziomie klasyfikacji¹⁸.

Istotę władztwa zakładowego stanowi tu

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 zamknięty¹⁹.

Jego użytkownicy korzystają z tych praw i wolności obywatelskich, które należą się wszystkim obywatelom, ale i przysługują im pewne szczególne prawa wynikające z autonomii przydanej instytucji edukacyjnej w kształtowaniu zakresu praw i obowiązków użytkowników — mające znaczenie w zależności zakład-użytkownik²⁰.

Jedną z najważniejszych cech organów administrujących jest nawiązanie między organami zakładu i jego użytkownikami stosunku administracyjnoprawnego, jak też stosunku władztwa zakładowego, którego odbiciem jest zależność zakładowa. Istotą zależności zakładowej jest niewątpliwie poddanie się użytkownika zakładu, na przykład studenta szkoły wyższej, szczególnemu reżimowi prawnemu, wiążącemu się z celem działania uczelni²¹. Dzięki temu student w relacjach z rektorem jako organem uczelni publicznej jest chroniony obowiązują-

¹⁷ P. Lisowski, *Szkola...*, s. 137–138 i 151; *idem*, *Prawo zakładowe — in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 100, 2015, cz. 1, s. 208; *idem*, *Regulacje...*, s. 177.

¹⁸ P. Lisowski, *Regulacje...*, s. 179.

¹⁹ R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 120, 2020, cz. 1, s. 530 n.

²⁰ P. Przybysz, *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 369.

²¹ Por. J. Homplewicz, *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1985, s. 35 n.

cymi przepisami prawa. Dodać należy, że przepisy wewnątrzzakładowe powinny być zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi²². Wszelkie działania dziekana i rektora uczelni oraz innych organów uczelni muszą mieć podstawę prawną²³. W nauce prawa zaznacza się, że

oparcie relacji pomiędzy użytkownikami a organami zakładu na stosunku zależności zakładowej nie tylko wpływa na zakres sprawowania przez zakład władztwa administracyjnego, ale także na sposób udzielania świadczeń i ochrony praw podmiotowych użytkowników. Zakładom administracyjnym powierzane są zadania administracji publicznej, instytucje te muszą działać w oparciu o przepisy prawa, respektując przyznany im zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe²⁴.

Podlegając władztwu zakładowemu, student jest związany obowiązkami wynikającymi z aktów wewnątrzzakładowych, na przykład regulaminu studiów²⁵. Stosownie do art. 107 p.s.w.n. w ramach podstawowych obowiązków studenta leży postępowanie zgodnie z treścią ślubowania i przepisami obowiązującymi w uczelni. Naruszenie norm regulaminu studiów może skutkować skreśleniem z listy studentów. W art. 108 p.s.w.n. przewidziano w tej materii przesłanki obligatoryjne i fakultatywne skreślenia z listy studentów²⁶.

Przykładem aktów zewnętrznych wydawanych przez organy uczelni są decyzje w sprawie przyjęcia na studia, skreślenia z listy studentów czy nadania tytułu zawodowego licencjata lub magistra. Z kolei aktami wewnątrzzakładowymi są między innymi decyzja o niedopuszczeniu studenta do sesji egzaminacyjnej, decyzja w sprawie przedłużenia sesji egzaminacyjnej czy udzielenia studentowi urlopu.

Sytuację administracyjnoprawną użytkownika zakładu administracyjnego określają zarówno normy prawa zakładowego, jak i normy prawa administracyjnego materialnego, należące do układu prawa powszechnego²⁷. Zakres sądowej kontroli decyzji podjętych w indywidualnych sprawach studentów nie jest jednolity.

Podleganie kognicji sądu nie jest ograniczone jedynie do sfery stosunków, w jakich dane rozstrzygnięcie wywołuje skutki prawne, lecz wymaga określenia, czy dana decyzja jest podejmowana na podstawie przepisów ustawy. W ramach sądowej kontroli sąd jest uprawniony do badania legalności wewnątrzzakładowych aktów generalnych, na podstawie których wydawane są rozstrzygnięcia indywidualne, nie może natomiast kontrolować wewnątrzzakładowych aktów indywidualnych, stanowiących niekiedy podstawę wydawania decyzji. Nie jest więc on uprawniony do kontrolowania, w ramach wniesionych skarg, rozstrzygnięć podjętych na podstawie aktów wewnątrzzakła-

²² R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin...*

²³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 129.

²⁴ A. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 68.

²⁵ Zgodnie z art. 75 ust. 1 p.s.w.n.

²⁶ Zob. art. 108 ust. 1 i 2 p.s.w.n.

²⁷ M. Brzeski, D. Tykwińska-Rutkowska, *Zakład administracyjny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 536–537.

dowych, które nie wywołują skutków na zewnątrz, a więc niemających bezpośrednio wpływu na stosunek administracyjnoprawny łączący studenta z uczelnią²⁸.

Należy dodać, że stosunki prawne między zakładem a użytkownikiem nie mają charakteru wyłącznie administracyjnoprawnego, a co za tym idzie — również czynności organów zakładu podejmowane w stosunku do użytkownika mogą mieć charakter cywilnoprawny lub administracyjnoprawny²⁹.

W literaturze wskazuje się, że szkoła wyższa może mieć charakter korporacji prawa publicznego³⁰. Pojawiają się tezy, że przy dużej samodzielności prawnej zakładów (tak zwane zakłady samoistne) mogą mieć one strukturę i istotę działania bardzo zbliżoną do korporacji i że wówczas przestają być w istocie zakładami administracyjnymi³¹. Proponuje się umieszczenie szkół wyższych wśród korporacji prawa publicznego, albowiem

szkoły wyższe ciągle wydają się wspólnotami osób nauczających, uczących się oraz pracowników pomocniczych. Tak zresztą są zbudowane statuty szkół wyższych i takie warunki zostały wprowadzone ustawą [...]. Powrót do korporacji publicznoprawnej w odniesieniu do uniwersytetów zauważalny jest w prawie niemieckim³².

Zakład publiczny od korporacji różni się jednak tym, że

nie jest on prowadzony przez członków, a może mieć tylko użytkowników; działa w interesie publicznym, a korporacja, nazywana „mikrodemokracją”, realizuje zwłaszcza własne interesy. Jeżeli więc w jakiejś kategorii zakładów administracyjnych zachodzi możliwość zarządzania nim przez użytkowników i istnieje wspólnota interesów użytkowników i pracowników tego zakładu, można już mówić o korporacji, a nie o zakładzie. [...] przykładem takiej sytuacji jest uniwersytet, w którym studenci mają czynne prawo wyborcze i inne uprawnienia oraz istnieje założenie wspólnoty nauczanych i nauczających (*universitas*), którzy powinni tworzyć rzeczywistą wspólnotę, czyli [...] mikrodemokrację³³.

To, czym jest organizacja — korporacją czy zakładem — zależy od tego, „czy podmiot tworzący działa w funkcji pierwotnego organu głównego (kreacyjnego), czy jedynie występuje w funkcji wtórnego reprezentatywnego”³⁴.

W nauce zauważa się, że szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym (publicznym), że ma charakter mieszany; przeważają te z koncepcji, które uznają szkołę wyższą za zakład administracyjny³⁵. Nie brakuje też głosów, że „publiczna

²⁸ P. Daniel, *op. cit.*

²⁹ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 368 n.

³⁰ E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta...*, s. 455, 457.

³¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 188–189.

³² S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 73.

³³ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 189.

³⁴ S. Fundowicz, *op. cit.*, s. 43.

³⁵ Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa — korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 234–242.

szkoła wyższa, nie będąc jeszcze korporacją, nie jest też już zakładem administracyjnym³⁶ oraz że zastosowanie mają obie wskazane formy organizacyjno-prawne.

Autonomia szkół wyższych jest przynależnym jej prawem instytucjonalnym, wartością konstytucyjną³⁷. Zasada ta odnosi się do szkół publicznych i niepublicznych, przy czym tym drugim

przysługuje niezależność od władz publicznych także z racji ich usytuowania poza *dominium* państwa czy samorządu lokalnego. Autonomia kojarzy się tu przede wszystkim z systemem państwowych szkół wyższych. Stanowi *differentia specifica* systemu szkolnictwa wyższego, bo nie odnosi się do szkół innych szczebli. Także zresztą w ramach szkół wyższych dopuszczalne wydaje się różnicowanie zakresu tej autonomii w zależności od rangi, wielkości i stabilizacji poszczególnych szkół³⁸.

Autonomia oznacza tu „daleko posuniętą samorządność tych szkół”³⁹ w zakresie: ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania; określania tematyki i metod badań naukowych; opracowywania toku nauczania — regulaminów studiów; wybierania przez nauczycieli, studentów i pracowników niebędących nauczycielami władz stanowiących i wykonawczych szkoły; istnienia systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników i studentów przed organami własnej szkoły; prowadzenia przez szkołę działalności zarobkowej, której celem jest pokrywanie jej wydatków; powoływania przez szkoły wyższe, nauczycieli i studentów instytucji oraz organizacji reprezentujących ich interesy wobec władz publicznych; prawa studentów do tworzenia własnych stowarzyszeń i powoływania organów samorządowych; prawa tworzenia statutów tych szkół, przy czym szczegółowe upoważnienie do tworzenia statutów i innych aktów normatywnych przez organy szkół wyższych powinno wynikać z ustawy zwykłej⁴⁰.

Ustawa powinna zapewnić szkołom samodzielność statutową⁴¹ — jest to „konstytucyjnie chroniona sfera wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego”⁴². Przyjmuje się, że

władzom szkół wyższym musi być pozostawiona sfera swobodnego decydowania o sprawach nauki i nauczania, z czym wiązać się też musi sfera swobodnego (samorządnego) decydowania o sprawach organizacji wewnętrznej i składu władz, toku nauczania, przyjmowania i promowania studentów, a także określania niektórych ich praw i obowiązków. [...] Stąd państwowe ustawodawstwo nie

³⁶ *Ibidem*, s. 242.

³⁷ K. Zaradkiewicz, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el., s. 1598–1599.

³⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 11–12; por. M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym...*, s. 15.

³⁹ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 94–95.

⁴⁰ E. Ochendowski, *Pojęcie...*, s. 31.

⁴¹ E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta...*, s. 456.

⁴² Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 roku, sygn. SK 18/99...

może znosić istoty tej autonomii poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w szkole wyższej⁴³.

Podkreśla się, że „uznanie autonomii za prawo uczelni nadaje jej charakter prawa wolnościowego — które ustawodawca nie tyle określa (czyli w pewnym sensie treściowo przyznaje), ile ogranicza w granicach wynikających z Konstytucji”⁴⁴.

W nauce prawa podnosi się, że

organy władzy publicznej mogą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych ustawą. Przepisy ustawy określają różne aspekty autonomii uczelni od strony pozytywnej (np. uchwalanie regulaminu studiów — art. 75), a z kolei podstawowe przepisy dotyczące ograniczenia autonomii znajdują się w rozdziale XIII poświęconym nadzorowi nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki. Minister właściwy dla danego typu uczelni (czyli, w stosunku do znacznej większości szkół wyższych, w tym do uniwersytetów, obecnie Minister Edukacji i Nauki) sprawuje nadzór nad uczelniami jedynie w zakresie zgodności z przepisami prawa [...] oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych (art. 426 ust. 1) i przysługuje mu (art. 427) kompetencja stwierdzenia nieważności aktu wydanego przez organy uczelni (a uczelnia może zaskarżyć taki akt ministra do sądu administracyjnego) oraz wezwania do zaprzestania działalności naruszającej przepisy prawa i usunięcia naruszenia, jak również (art. 432) kompetencja żądania odwołania rektora przez organ, który go powołał, oraz kompetencja odwołania, po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury, rektora, który rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa. Finansowanie i proces nauczania nie jest pod kontrolą ministra. Ustawa nie zawiera przy tym jakiegokolwiek upoważnienia do powiązania przez ministra podejmowania czynności nadzorczych ze wstrzymywaniem wykonywania przepisów o finansowaniu systemu szkolnictwa wyższego i nauki, zawartych w rozdziale XII ustawy. [...] organizacja procesu studiowania należy do autonomicznej sfery regulacji uczelni — w granicach wynikających z ustawy i rozporządzenia w sprawie studiów. Wobec braku unormowania w ustawie i braku podstawy do unormowania w rozporządzeniu do tej sfery należy ogłaszanie przez odpowiednie organy uczelni dni lub godzin wolnych od zajęć dydaktycznych (tzw. dni i godziny rektorskie lub godziny dziekańskie). W większości uczelni o takim uprawnieniu organów uczelni mowa jest w regulaminie studiów, przy czym zasadą jest, że nie wskazuje się okoliczności uzasadniających skorzystanie z takiej możliwości. Korzystanie z tego — wyrastającego z autonomii uczelni, a nieregulowanego przez przepisy prawa — uprawnienia znajduje się poza zakresem nadzoru ministra [...]⁴⁵.

Na gruncie autonomii szkół wyższych, jak pisze RPO:

Zapewnienie szkołom wyższym autonomii finansowej oznacza potrzebę zagwarantowania im niezbędnych środków umożliwiających realizację ich celów, ale również możliwość samodzielnego dysponowania posiadanymi środkami. Przepisy precyzyjnie określają kryteria, jakimi należy się kierować podczas podziału środków publicznych, i nie dopuszczają odmowy finansowania z uwagi na krytyczną ocenę mieszczących się w granicach autonomii szkół wyższych działań władz uczelni⁴⁶.

⁴³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁴ H. Izdebski, *Minister nie może ograniczać autonomii uczelni*, <https://www.prawo.pl/student/autonomia-uczelni-w-konstytucji-i-ustawie-20-prof-izdebski,504235.html> (dostęp: 20.10.2021).

⁴⁵ H. Izdebski, *op. cit.*; por. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op. cit.*

⁴⁶ A. Bodnar, *O bezprawnej ingerencji ministra w autonomię uczelni. RPO broni też praw uczniów*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-bezprawna-ingerencja-ministra-w-autonomie-uczelni-po-protestach> (dostęp: 20.11.2021).

Z jednej strony „państwo powinno podejmować aktywne działania służące stworzeniu ram prawnych dla autonomicznej działalności uczelni. Z drugiej autonomia umożliwi nieskrępowany rozwój badań naukowych i twórczości artystycznej oraz realizację prawa do nauki. [...]”⁴⁷.

Mając na uwadze cele, jakim służy istnienie autonomii szkół wyższych, prawo gwarantuje im autonomię instytucjonalną, dydaktyczno-naukową oraz finansową⁴⁸. W zakresie autonomii instytucjonalnej szkoły wyższe mają prawo do: uchwalenia statutu; wyboru, powoływania i odwoływania organów jednoosobowych i kolegialnych uczelni; określania struktury organizacyjnej; ustalania zasad polityki kadrowej, trybu i sposobu kształcenia kadry oraz wprowadzania własnych systemów wynagradzania, a także podejmowania współpracy z zagranicznymi instytucjami naukowymi⁴⁹. W ocenie RPO

[d]opuszczalność kreowania przez uczelnię polityki kadrowej pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością prowadzenia badań naukowych i ich rzetelnością. [...] niezgodnym z prawem jest wywieranie wpływu przez podmioty zewnętrzne względem uczelni, w tym też przez organy nadzoru nad uczelnią, na to, kto winien być jej pracownikiem. Autonomia [...] oznacza również prawo do samodzielnego kształtowania zasad funkcjonowania, m.in. poprzez wydawanie aktów wewnętrznych regulujących prawa i obowiązki studentów, takich jak zarządzenia rektora⁵⁰.

[Z] autonomią dydaktyczno-naukową szkoły wyższej wiąże się prawo do: samodzielnego określania misji uczelni; prowadzenia badań naukowych (wolność nauki); tworzenia kierunków studiów; wyboru formy studiów i określania ich regulaminu; kształcenia na podstawie uchwalonych przez rady podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni planów studiów i programów kształcenia (wolność nauczania); określania szczegółowych zasad i trybu przyjmowania na studia; wydawania państwowych dyplomów ukończenia studiów; nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego oraz występowania o nadanie tytułu naukowego profesora⁵¹.

Autonomia dydaktyczno-naukowa to między innymi wolność prowadzenia badań naukowych, samodzielne określanie misji uczelni czy tworzenie kierunków studiów⁵². W zakresie autonomii finansowej szkoły wyższe mogą „podejmować działalność gospodarczą, dysponować majątkiem, zaciągać zobowiązania oraz pobierać opłaty za usługi edukacyjne”⁵³.

Jednym z autonomicznych uprawnień szkoły wyższej jest prawo do kształtowania warunków przyjęć na organizowane przez nią studia, ale może to czynić

⁴⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki, nr pisma VII.7033.86.2020. AMB z dnia 30.10.2020 roku, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20MEiN%2C%2030.10.2020%20.pdf> (dostęp: 20.11.2021); por. M. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1...

⁴⁸ M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, s. 242.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 241.

⁵⁰ Rzecznik Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki...; por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 roku, sygn. SK 18/99...

⁵¹ M. Stachowiak-Kudła, *op. cit.*, s. 242.

⁵² Rzecznik Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki...

⁵³ M. Stachowiak-Kudła, *op. cit.*, s. 242.

jedynie z zachowaniem zasad i trybu określonego w ustawie. Wynika to też ze specyfiki jej funkcjonowania i zasad działania⁵⁴.

Nie może w sposób zupełnie nieskrępowany kształtować praw i obowiązków osób ubiegających się o przyjęcie na uczelnię. [...] wszystkie regulacje, które mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów, muszą być uchwalone nie tylko przez odpowiedni organ uczelni, ale także w stosownym czasie i muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawnych⁵⁵.

Kandydatowi nie przysługuje prawo do studiowania, a jedynie prawo ubiegania się na równych warunkach o przyjęcie do szkoły. Szkoły określają swoje wymagania wobec kandydatów i przyjmują w poczet użytkowników zakładu tych, którzy je spełniają⁵⁶.

W orzecznictwie⁵⁷ podkreśla się, że wszystkie regulacje, które mogą mieć wpływ na dopuszczenie do odbywania studiów, muszą być uchwalone nie tylko przez odpowiedni organ uczelni, lecz także w stosownym czasie. Terminu „warunki rekrutacji” nie można przy tym sprowadzać jedynie do wymogów, jakim musi odpowiadać kandydat, gdyż pojęcie to obejmuje też ograniczenia co do możliwości ubiegania się o przyjęcie na kierunek studiów, w określeniu zaś „tryb rekrutacji” mieszczą się również dopuszczalny sposób zgłoszenia kandydatury oraz skutki niedochowania tego terminu.

W szkołach wyższych znajdują zastosowanie rozwiązania właściwe zarówno dla zakładu administracyjnego (w ramach ich działalności podstawowej), jak i dla korporacji (na poziomie ogólnouczelnianym — art. 10 ust. 1 p.w.s.n.; w zakresie dotyczącym studentów i doktorantów — art. 110 i art. 215 p.w.s.n.). Perspektywa materialnoprawna sprzyja tu formom zakładowym. W tym kontekście sytuacja prawna studentów i doktorantów wpisuje się w status użytkownika zakładu. Kontekst ustrojowy eksponuje już ich status jako członków korporacji (ze wszystkimi tego konsekwencjami związanymi ze współadministrowaniem)⁵⁸. Właściwości konstrukcyjne szkół wyższych dodatkowo wzmacnia decentralizacja autonomiczna (oprócz decentralizacji zakładowej i samorządowej) — zarówno w wymiarze wolności akademickiej, jak i autonomii administracyjnej⁵⁹.

⁵⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2021 roku, sygn. III SA/Gd 1221/20, LEX nr 3188194.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2019 roku, sygn. I OSK 1172/17, LEX nr 2617498.

⁵⁶ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 366 n.

⁵⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 roku, sygn. I OSK 683/11, LEX nr 1082799.

⁵⁸ P. Lisowski, *Regulacje...*, s. 179–182.

⁵⁹ P. Lisowski, *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jaki-mowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 576–591.

Bibliografia

- Bednarczyk A., *Zależność zakładowa*, [w:] *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, red. J. Filipek, Kraków 2012.
- Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Boć J. *Zakłady administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Bodnar A., *O bezprawnej ingerencji ministra w autonomię uczelni. RPO broni też praw uczniów*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-bezprawna-ingerencja-ministra-w-autonomie-uczelni-poprotestach>.
- Borysiak M., Królikowski M., Szczucki K., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.
- Brzeski M., Tykwińska-Rutkowska D., *Zakład administracyjny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Daniel P., *Zakres sądowej kontroli decyzji podjętych w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003.
- Homplewicz J., *Tradycyjne a współczesne instytucje prawa szkolnego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1985.
- Izdebski H., *Minister nie może ograniczać autonomii uczelni*, <https://www.prawo.pl/student/autonomia-uczelni-w-konstytucji-i-ustawie-20-prof. izdebski,504235.html>.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa — korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014.
- Lisowski P., *Fenomen autonomii uczelni jako aksjomat administracji publicznej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Prawo zakładowe — in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 100, 2015, cz. 1.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, niepublikowana praca doktorska, Wrocław 1997.
- Masternak-Kubiak M., *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Ochendowski E., *Pojęcie i charakter prawny publicznej szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.

- Przybysz P., *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałeczka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 120, 2020, cz. 1.
- Raszewska-Skałeczka R., *Zakłady*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Pańlicki, Wrocław 2020.
- Rzecznik Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki, nr pisma VII.7033.86.2020.AMB z dnia 30.10.2020 roku, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20MEiN%20C%2030.10.2020%20.pdf>.
- Stachowiak-Kudła M., *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zaradkiewicz K., *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

The Autonomous Context and Dimension of Higher Education Institutions in the State: Selected Aspects

Summary

The characteristics of higher education institutions indicate the use of attributes of an administrative institution (as part of their fundamental activity and their administrative dependency relationship), as well as a public law corporation at the university-wide level (university community, student government, doctoral student government) and autonomy.

Keywords: higher education institution, administrative institution, decentralization, autonomy, corporation.