

UNIwersytet w Białymstoku  
Wydział Prawa

Białostockie Studia  
Prawnicze

Białystok Legal Studies



BIAŁOSTOCKIE STUDIA  
PRAWNICZE  
BIAŁYSTOK LEGAL STUDIES



VOLUME 25 nr 4

**Editor-in-Chief of the Publisher Wydawnictwo Temida 2:** Eugeniusz Ruśkowski

**Chair of the Advisory Board of the Publisher Wydawnictwo Temida 2:** Rafał Dowgier

**Advisory Board:**

**Representatives of the University of Białystok:** Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Dariusz Kijowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Eugeniusz Ruśkowski, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Mieczysława Zdanowicz.

**Representatives of other Polish Universities:** Marek Bojarski (University of Law in Wrocław), Dorota Malec (Jagiellonian University in Kraków), Tomasz Nieborak (Adam Mickiewicz University in Poznań), Maciej Szpunar (University of Silesia in Katowice; Advocate General at the Court of Justice of the European Union), Stanisław Waltoś (University of Information, Technology and Management in Rzeszów), Zbigniew Witkowski (Nicolaus Copernicus University in Toruń).

**Representatives of Foreign Universities and Institutions:** Lilia Abramczyk (Janek Kupała State University in Grodno, Belarus), Vladimir Babčák (University of Kosice, Slovakia), Renata Almeida da Costa (University of La Salle, Brazil), Chris Eskridge (University of Nebraska, USA), Jose Luis Iriarte (University of Navarra, Spain), Marina Karasjewa (University of Voronezh, Russia), Alexei S. Kartsov (Federal Constitutional Court in St. Petersburg, Russia), Jolanta Kren Kostkiewicz (University of Bern), Martin Krygier (University of New South Wales, Australia), Anthony Minnaar (University of South Africa, South Africa), Antonello Miranda (University of Palermo, Italy), Petr Mrkyvka (University of Masaryk, Czech Republic), Marcel Alexander Niggli (University of Fribourg, Switzerland), Andrej A. Novikov (State University of St. Petersburg, Russia), Sławomir Redo (Academic Council on the United Nations System), Jerzy Sarnecki (University of Stockholm, Sweden), Rick Sarre (University of South Australia, Australia), Kevin Saunders (Michigan State University, USA), Bernd Schünemann (University of Munich, Germany), Wiktor Trinczuk (Kyiv National Economic University, Ukraine), Elena Chernikova (Russian Academy of National Economy and Public Administration, Russia), Bogusia Puchalska (University of Central Lancashire, UK).

**Editors:**

**Editor-in-Chief:** Elżbieta Kuźelewska

**Editorial Secretary:** Ewa Lotko, Paweł Czaplicki

**Other Editors:** Christopher Kulander, Tanel Kerikmäe, Andrzej Sakowicz, Urszula K. Zawadzka-Pąk, Bruna Zuber

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2, Białystok 2020

No part of this work may be reproduced and distributed in any form or by any means (electronic, mechanical), including photocopying – without the written permission of the Publisher.

The original version of the journal is a print one.

ISSN 1689–7404

**Volume Theme Editors:** Izabela Kraśnicka, Łukasz Kierznowski

Language Editor: Urszula Andrejewicz, Dale Holland

Statistical Editor: Ewa Glińska

Graphic and Typographic Development: Joanna Ziarko, Jerzy Banasiuk

Cover Design: Bogusława Guenther

Publisher: Faculty of Law, University of Białystok; Temida 2

All volumes can be purchased from Wydawnictwo Temida 2. Address: ul. A. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok, Poland. E-mail: temida2@uwb.edu.pl, Tel. +48 85 745 71 68

## Spis treści

### ARTYKUŁY

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

*Konstytucyjność uregulowań w zakresie nadzoru fachowego nad szkołami wyższymi w Polsce na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* ..... 15

Przemysław Brzuszcak

*Kształcenie w szkołach doktorskich a opłaty*..... 35

Paweł Dańczak

*Decyzja w przedmiocie zwolnień za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne na gruncie nowej regulacji prawnej* ..... 45

Katarzyna Górak-Sosnowska, Lidia Tomaszewska

*Rola dziekanatów w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych na uczelniach* ..... 57

Aleksander Hyżorek

*Rola Prezydenta RP w postępowaniu w przedmiocie nadania tytułu naukowego – wybrane zagadnienia* ..... 69

Mateusz Kupiec

*Ochrona danych osobowych studentów w dobie rozwoju technologii biometrycznych wyzwaniem dla polskich uczelni* ..... 85

Karol Piwoński

*Naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej studenta*..... 97

Agata Pyrżyńska	
<i>Wybrane problemy dotyczące statusu doktoranta</i> .....	111
Krystian Ryś	
<i>Ubezpieczenia społeczne doktorantów szkół doktorskich</i> .....	125
Magdalena Sieniuc	
<i>Nadanie tytułu naukowego profesora. Kilka refleksji na tle regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i> .....	137
Marcin Skinder	
<i>Proces Boloński a Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i> .....	159
Robert Tabaszewski	
<i>Status nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną. Uwagi na tle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i> .....	173
Stacey L. Edmonson, James W. Hynes	
<i>Higher Education in Texas: a Brief Overview</i> .....	187
Liubou Krasnitskaya, Yuliya Khvatsik	
<i>The Theoretical and Practical Aspects of Distance Learning in Higher Education: Case Study of Belarusian Law Schools</i> .....	195
Gracienne Lauwers	
<i>The Lack of Legal Protection of Union Rights on Termination of Fixed Term Academics at Public Universities in the Flemish Community of Belgium. Admissibility Issues of an Application Based on the Framework Agreement on Fixed-term Work at public Universities in the Assessment by the Supreme Administrative Court of Belgium</i> .....	209
Aušrinė Pasvenskienė, Milda Žaliauskaitė	
<i>The Right to Education for Learners with Special Educational Needs in Lithuanian Higher Education</i> .....	233
Evgenii Puchkov, Nadezhda Knyaginina, Ivan Novoselov, Szymon Jankiewicz	
<i>COVID-19 and Final (State) Examination: Strategies of International and Russian Universities</i> .....	257

## RECENZJA

Paul McKeown

*Linden Thomas and Nick Johnson (eds.), The Clinical Legal Education Handbook, University of London Press, London 2020, ss. 465.....275*

Noty o autorach.....279

Lista recenzentów artykułów nadesłanych do „Białostockich Studiów Prawniczych” w 2020 r. ....291





## Contents

### ARTICLES

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

*The Constitutionality of Regulations Regarding Professional Supervision of Universities in Poland under the Law on Higher Education and Science* ..... 15

Przemysław Brzuszcak

*Education in Doctoral School and Fees* ..... 35

Paweł Dańczak

*Decision on Exemptions for Educational Services Provided by the University under the New Legal Regulation* ..... 45

Katarzyna Górak-Sosnowska, Lidia Tomaszewska

*Role of Dean's Offices in Developing Internal Normative Acts at HEIs* ..... 57

Aleksander Hyżorek

*The Role of the President of the Republic of Poland in Conferring the Academic Title of Professor – Selected Issues* ..... 69

Mateusz Kupiec

*Protection of Students' Personal Data in Times of Development of Biometric Technologies as a Challenge for Universities in Poland* ..... 85

Karol Piwoński

*Violation of the Regulations in Force at the University as a Ground for the Student's Disciplinary Liability* ..... 97

## Contents

---

Agata Pyrzyńska	
<i>Selected Problems Regarding the Status of PhD Student</i> .....	111
Krystian Ryś	
<i>Social Insurance for Doctoral Students of Doctoral Schools</i> .....	125
Magdalena Sieniuc	
<i>Granting the Academic Title of Professor. Some Reflections on the Regulations Contained in Law on Higher Education and Science</i> .....	137
Marcin Skinder	
<i>The Bologna Process and the Law on Higher Education and Science</i> .....	159
Robert Tabaszewski	
<i>The Status of an Academic Teacher as a Public Officer. Comments in the Context of the Law on Higher Education and Science</i> .....	173
Stacey L. Edmonson, James W. Hynes	
<i>Higher Education in Texas: a Brief Overview</i> .....	187
Liubou Krasnitskaya, Yuliya Khvatsik	
<i>The Theoretical and Practical Aspects of Distance Learning in Higher Education: Case Study of Belarusian Law Schools</i> .....	195
Gracienne Lauwers	
<i>The Lack of Legal Protection of Union Rights on Termination of Fixed Term Academics at Public Universities in the Flemish Community of Belgium. Admissibility Issues of an Application Based on the Framework Agreement on Fixed-term Work at public Universities in the Assessment by the Supreme Administrative Court of Belgium</i> .....	209
Aušrinė Pasvenskienė, Milda Žaliauskaitė	
<i>The Right to Education for Learners with Special Educational Needs in Lithuanian Higher Education</i> .....	233
Evgenii Puchkov, Nadezhda Knyaginina, Ivan Novoselov, Szymon Jankiewicz	
<i>COVID-19 and Final (State) Examination: Strategies of International and Russian Universities</i> .....	257

---

REVIEW

Paul McKeown

*Linden Thomas and Nick Johnson (eds.), The Clinical Legal Education Handbook, University of London Press, London 2020, pp. 465.....275*

Contributors .....279

List of the Reviewers in 2020 .....291



## ARTICLES



**Agnieszka Bednarczyk-Płachta**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Polska

abednarczyk@afm.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9969-0368>

## **Konstytucyjność uregulowań w zakresie nadzoru fachowego nad szkołami wyższymi w Polsce na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

The Constitutionality of Regulations Regarding Professional Supervision of Universities  
in Poland Under the Law on Higher Education and Science

**Abstract:** The Polish Accreditation Committee (Polska Komisja Akredytacyjna – further as „PKA”) is an entity authorised to conduct control activities supporting the minister’s supervisory competencies. The institution aroused great controversy from the very beginning. The procedures and operating principles, as part of professional supervision, have been declared as unconstitutional. Despite the fact that the decisions issued by the Constitutional Tribunal are generally applicable, it’s not known why the legislator feels he is released from his obligation to comply with the Tribunal’s decisions, putting into legal circulation regulations which are already considered unconstitutional. In the field of regulations on professional supervision over universities the presented situation not only undermines the fundamental rights of universities, as entities external to public administration, but also has the direct impact over citizens’ rights – students studying in controlled universities.

The presented study discusses the law regulations of higher education and science in the scope of the procedures and competences given to the PKA in terms of their compliance with the Constitution. Comparing previously applicable higher education law before and after Constitutional Tribunal’s passed verdict from 2013 (which stated the unconstitutionality of regulations in the scope of the control procedure carried out by PKA) with applicable law allows to support the thesis about the unconstitutionality of new regulations introduced in this respect and depriving universities of the right to an effective defence. Derived conclusions clearly indicates that the new law, which in its assumptions was to be better and revolutionize higher education in Poland, is another legal act requiring a thorough change from the very beginning, which does not improve the legal situation of universities in Poland in the examined scope, and in some aspects makes the situation much worse.

**Keywords:** Universities, changes in law about higher education, PKA qualifications, supervisory competences, constitution

**Słowa kluczowe:** szkoły wyższe, zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym, uprawnienia PKA, kompetencje nadzorcze, konstytucja

## Wprowadzenie

Pytanie o zgodność uchwalanych przez Sejm aktów prawnych, stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego, z ustawą zasadniczą jest kwestią gwarantującą ochronę praw podmiotowych obywateli<sup>1</sup>. Zdarza się bowiem, że uregulowania wprowadzane na gruncie aktów rangi ustawowej naruszają utrwalone w prawie administracyjnym zasady dotyczące kontroli i nadzoru organów administracji publicznej nad podmiotami zewnętrznymi. Środki nadzoru i środki kontroli są dość często mylone przez ustawodawcę, który wyposaża organy administracyjne i administrujące w nieadekwatne do przyznanych im uprawnień środki prawnego oddziaływania na podmioty zewnętrzne względem administracji publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: pswn.)<sup>2</sup>, które zostały już raz uznane za niekonstytucyjne, a mimo to ponownie wprowadzone do obrotu prawnego praktycznie w niezmienionej postaci. Analiza norm prawnych wynikających z poprzednio obowiązujących przepisów oraz porównanie ich z normami obecnie obowiązującymi oraz zastawienie tych norm z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), stanowiącym o niekonstytucyjności derogowanych z systemu przepisów<sup>3</sup>, pozwoli na stwierdzenie, czy mamy do czynienia sytuacją wtórnej niekonstytucyjności w odniesieniu do norm dotyczących nadzoru fachowego sprawowanego przez Polską Komisję Akredytacyjną (dalej: PKA), czy też nie. Przeanalizowanie przepisów pswn., dotyczących uprawnień kontrolnych i procedury uchwałodawczej PKA, określi, jakie konsekwencje prawne niesie za sobą obecnie obowiązujące rozwiązanie.

Analiza pswn. w zakresie nadzoru fachowego sprawowanego przez PKA nad uczelniami, przy zestawianiu poniższych metod badawczych, pozwoli na potwierdzenie tezy o wtórnej niekonstytucyjności norm prawnych nadających PKA uprawnienia nieadekwatne do ustroju i pozycji prawnej tego podmiotu, w relacji do podmiotów nadzorowanych, które cechuje niezależność od organów nadzoru.

Mając powyższe na względzie, do sformułowania tezy badawczej i jej weryfikacji posłużyłam się metodą dogmatyczną oraz metodą prawno-porównawczą. Metoda dogmatyczna została wykorzystana do analizy tekstów przepisów aktów prawnych, dotyczących nadzoru sprawowanego przez PKA nad uczelniami na gruncie obecnie i poprzednio obowiązującego prawa o szkolnictwie wyższym. Za pomocą tej metody

---

1 M. Florczak-Wątor, Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 46 i n.; wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007, U 5/06, OTK nr 1A/2007, poz. 3; wyrok TK z dnia 6 marca 2002, P 7/00, OTK nr 2A/2002, poz. 13; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002, P 6/02, OTK nr 7A/2002, poz. 91.

2 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, Dz.U. z 2020 r., poz. 85).

3 Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005, LEX 1354453.



dokonałam analizy orzecznictwa w przedmiotowym zakresie, zarówno w przypadku orzecznictwa TK jak i orzecznictwa sądów administracyjnych. Metoda porównawcza posłużyła do przeanalizowania podobieństw i różnic pomiędzy normami prawnymi ustanowionymi na gruncie poprzednio obowiązującej i obecnej ustawy pswn. Wskazane metody badawcze zostały zastosowane w poszczególnych obszarach badawczych pracy: w zakresie analizy kompetencji państwa do wykonywania zadań ze sfery szkolnictwa wyższego oraz do określenia, na czym polega sprawowanie nadzoru fachowego przez PKA<sup>4</sup>.

## 1. Charakter prawny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Niekwestionowaną zasadą, na której między innymi opiera się system kontroli stanowienia prawa w Polsce, jest powszechny charakter obowiązywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które zgodnie z art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup> mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a ponadto w sprawach wymienionych w art. 189 Konstytucji RP podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego lub konkretnego przepisu prawa moc wiążąca orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że od chwili ogłoszenia orzeczenia w sposób wymagany w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP akt ten lub przepis (a konkretnie normy prawne wynikające z tego przepisu) nie może być już stosowany, gdyż został usunięty z porządku prawnego i stracił zdolność do wymuszenia określonego zachowania, czyli moc obowiązującą<sup>6</sup>. Skoro zatem norma prawna

- 
- 4 Przyjęte metody badawcze w zakresie tytułowego zagadnienia skupiać się będą nad materialnymi źródłami i funkcjami prawa, pozostając w pełnej korelacji z podstawowymi założeniami pozytywizmu naukowego. W tym zakresie uzupełniająco posłużyłam się sposobem prowadzenia badań naukowych opracowanym przez Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „FONTES” (<http://fontes.wsiz.pl/badania-naukowe/metodyka>). Koncentracja na badaniach konkretnych zjawisk społeczno-prawnych prowadzić ma do poznania podstaw działania i charakteru relacji zachodzących pomiędzy ustanawianymi normami prawa. Rozważania epistemologiczne związane z poznaniem samych norm prawnych odgrywają, w tym wypadku, rolę podstawy służącej ustaleniu stanu komunikatu o upowszechnianych, w danej zbiorowości, sformalizowanych regułach działania. Innymi słowy, pytania i metody badawcze, jakie dotąd zajmowały miejsce centralne w badaniach naukowych nad prawem, przechodzą – w przypadku badań nad materialnymi źródłami prawa – do kategorii metod służących agregacji danych o stanie prawa, danych stanowiących punkt wyjścia do dalszych rozważań, dotyczących relacji pomiędzy różnymi zjawiskami społeczno-gospodarczymi.
- 5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm).
- 6 E. Łętowska, K. Gonera, Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, „Państwo i Prawo”, z. 5, s. 203–7; M. Safjan, Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 3–18; wyrok SN z dnia 22 sierpnia 2018 r. III PK 71/17; wyrok SN z dnia 21 lutego 2017 r., I PK 300/15, LEX nr 2242158.

zostaje derogowana z systemu prawnego na podstawie orzeczenia TK o jej niekonstytucyjności, za niekonstytucyjne należy uznać wprowadzanie jej ponownie do obowiązującego prawa w ramach nowego aktu prawnego, uchylającego ustawę, która w tym zakresie została zmieniona z uwagi na niekonstytucyjny charakter przepisów, bez względu na czas wprowadzenia takiej zmiany. W tym zakresie możemy mówić o wtórnej niekonstytucyjności nowej regulacji stanowiącej normę prawną<sup>7</sup>, która narusza zasadę wyrażoną w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP<sup>8</sup>. Orzecznictwo konstytucyjne jest zatem jednym z gwarantów jakości prawa, jednakże uzależnionym od respektowania podstawowych zasad i wartości systemu prawnego wyrażonego w Konstytucji przez organy to prawo stanowiące. Dopuszczając się wtórnej niekonstytucyjności wprowadzanych do obrotu prawnego norm, ustawodawca narusza nie tylko konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 190 ustawy zasadniczej, ale także zasadę państwa prawa oraz zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia norm zgodnych z Konstytucją oraz norm poprawnych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia, które leżą u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce, a zadanie to w przypadku wtórnej niekonstytucyjności zostaje przez TK znacznie ułatwione. Z tego względu projektowane prawo musi uwzględniać zasadę sprawiedliwości społecznej, która w świetle art. 1 i 2 Kon-

7 K. Kos, O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 11–38. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że kontroli konstytucyjności poddawana jest norma prawna wyinterpretowana z przepisu zawartego w akcie normatywnym, nie zaś przepis prawny traktowany jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, w rozumieniu technicznym. Co za tym idzie, bez znaczenia jest to, w jakim akcie prawnym błędny przepis się znajduje – został powtórzony – ani też jakie jest jego oznaczenie redakcyjne.

8 Wtórna niekonstytucyjność naruszająca zasadę wyrażoną w art. 190 Konstytucji została bardzo trafnie wyjaśniona w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 16 stycznia 2007, U 5/06, OTK nr 1A/2007, poz. 3 (dot. tzw. amnestii maturalnej): „Nie można więc twierdzić, że naruszenie Konstytucji w wyniku wydania zaskarżonych przepisów było skutkiem ubocznym, którego organ wydający rozporządzenie nie przewidywał i z którego nastąpieniem nie mógł się liczyć. Organ wykonawczy w świadomy sposób dążył do specyficznego zalegalizowania podjętej decyzji o tzw. amnestii maturalnej, nie poprzestając na przyjęciu kontrowersyjnego jednorazowego rozwiązania, ale rozciągając jego działanie i skutki w czasie. To w konsekwencji doprowadziło do multiplikacji naruszeń porządku konstytucyjnego. Jest to tym bardziej naganne, że już w momencie przygotowywania tych przepisów oczywiste było, że ewentualne stwierdzenie ich niekonstytucyjności w trybie przewidzianym w polskim porządku prawnym nie będzie mogło doprowadzić do niwelacji skutków takiej decyzji. Nawet art. 77 ust. 1 Konstytucji (odpowiedzialność za bezprawie legislacyjne) nie jest tu odpowiednim instrumentem do naprawienia dokonanych już naruszeń. Dlatego to na organie, który wydał kwestionowane rozporządzenie, spoczywa pełna odpowiedzialność za dokonane naruszenia, konstytucyjna i polityczna, a także obowiązek (przez odpowiednie merytoryczne ukształtowanie przepisów zastępujących niekonstytucyjne rozwiązanie, przez odpowiednie operowanie przepisami przejściowymi, przez – być może – wykorzystanie instrumentów partycypacyjnych przy stanowieniu prawa) minimalizacji skutków wprowadzenia niekonstytucyjnych przepisów”.

stytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do nieimplementowania do systemu prawnego rozwiązań z gruntu raz już uznanych za niekonstytucyjne. Co za tym idzie, kluczowym jest, aby zasadę demokratycznego państwa prawnego, a szczególnie zasadę zaufania, realizować nie tylko na gruncie procesu legislacyjnego, ale już na etapie projektowania przepisów przez podmioty dysponujące inicjatywą ustawodawczą. Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasadę sprawiedliwości społecznej, z art. 2 Konstytucji jest bezsprzecznym wymogiem demokratycznego państwa prawa. Podkreślić należy, że orzeczenia TK cechuje powszechnie obowiązujący charakter, bowiem rozstrzygają one nie tylko o indywidualnych relacjach prawnych pomiędzy stronami procesu albo o ukształtowaniu sytuacji konkretnego podmiotu, którego praw i obowiązków dotyczy konkretne orzeczenie sądowe, ale zawierają treść adresowaną abstrakcyjnie do nieokreślonego kręgu adresatów. Wyroki TK w swojej treści normatywnej zbliżają się do regulacji normatywnych, stwierdzając wprost niekonstytucyjność przepisów. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych przesiewów, wynikająca z rozstrzygnięcia TK, nie jest jednak tożsama z uchynieniem przepisu w wyniku aktu prawotwórczego kompetentnego organu, choć wywołuje skutki *ex tunc*. Zgodnie z art. 190 Konstytucji zapadłe w sprawie PKA orzeczenie ma moc powszechnie obowiązującą, a co za tym idzie, wiąże swym zakresem nie tylko Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ale przede wszystkim ustawodawcę. Orzeczenia TK nie są wskazywane jako samodzielne źródło prawa obowiązującego w Konstytucji i mają zawsze charakter wtórny (niesamodzielny), stanowiąc jednak pochodną badanych regulacji – a więc wpływają na stan prawny w takim obszarze, jaki wyznacza swym zakresem obowiązywania kontrolowana norma prawna. Mając przedmiotowe na względzie, można stwierdzić, że przykładem wtórnej niekonstytucyjności są normy prawne zawarte w art. 258 i nast. prawa o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>9</sup> w odniesieniu do przepisów dotyczących postępowań prowadzonych przez organ nadzoru fachowego – Polską Komisję Akredytacyjną<sup>10</sup>.

9 Art. 258 i nast. ustawy pswn. Ustawa ta weszła w życie w październiku 2018 r., zastępując poprzednią ustawę o szkolnictwie wyższym z 2005 r. (Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm.).

10 Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organem, na barkach którego spoczęło przygotowanie projektu nowego prawa o szkolnictwie wyższym (pswn.), był Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Do kompetencji organów administracji nie należy zatem badanie zgodności przepisów z Konstytucją RP czy prowadzenie analizy zgodności aktów podstawowych z ustawą, bowiem tylko Trybunał może orzec o niezgodności danego aktu z przepisami prawa wyższego rzędu ze skutkiem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu. Organy te obowiązane są jednak stosować się do zapadłych orzeczeń TK co do niekonstytucyjności poszczególnych norm prawnych i nie mogą pomijać ich w projektowanych przepisach, tak jakby nie były nimi związane.

## 2. Zakres wprowadzonych zmian w prawie w zakresie kompetencji nadzorczych Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Nie wchodząc w kwestie ustroju Polskiej Komisji Akredytacyjnej<sup>11</sup>, która mimo swojego niejasnego konstytucyjnie rodowodu została w założeniach ustawowych powołana do życia jako organ nadzoru fachowego, o zadaniach mających na celu wspieranie nauki i szkolnictwa wyższego w zakresie sprawowanego nadzoru nad szkołami wyższymi<sup>12</sup>, wskazać należy, że postępowanie prowadzone przez ten podmiot klasyfikujemy jako rodzaj postępowań pozakodeksowych<sup>13</sup>. Mimo że pozakodeksowe, to postępowania tego typu są znane na gruncie prawa administracyjnego i opisane w doktrynie i orzecznictwie<sup>14</sup>. Sformułowanie „postępowanie pozakodeksowe” nie oznacza bynajmniej, że ustawodawca, wprowadzając przepisy prawa upoważniające jakiś podmiot prawa do działania w takim trybie, daje mu swobodę, a co więcej, nie oznacza to, że postępowanie takie nie musi być oparte na określonych ramach prawnych. Zasadami wynikającymi z przyjętych na gruncie prawa powszechnie obowiązującego uregulowań, opisanych przez doktrynę i orzecznictwo w związku z prowadzeniem przez podmioty administracji publicznej postępowań pozakodeksowych, związany jest bowiem już ustawodawca. Tworząc przepisy prawa, musi on przestrzegać zasad obowiązujących w demokratycznym Państwie prawa, a stanowienie przepisów niezgodnych z tak przyjętymi ramami należy ocenić jako zachowanie, którego celem jest ponowne wprowadzenie do obrotu prawnego norm prawnych uznanych uprzednio za niekonstytucyjne.

Aby w sposób odpowiedzialny móc stwierdzić, że nowo ustanowiona norma prawna odpowiada tej ujętej w uprzednio uchylonym na mocy orzeczenia TK przepisie, ważna jest nie tylko treść wykładni literalnej wprowadzanych w życie norm, ale również wynik wykładni celowościowej, systemowej oraz funkcjonalnej. W oparciu o te trzy sposoby wykładni zostaną przeanalizowane w całym artykule przepisy wymienione w tabeli nr 1, umieszczonej na końcu opracowania. Zestawienie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym, dotyczących ochrony praw szkół wyższych jako podmiotów przeprowadzonego przez PKA postępowania kontrolnego, w trzech okresach czasowych i na gruncie dwóch ustaw, tj. na gruncie prawa

11 Art. 251 pswn.

12 Zob. A. Bednarczyk-Płachta, Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej, Warszawa 2016, s. 197.

13 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2009 r., I SA/Wa 1024/09, CBOSA.

14 P. Orzeszko, Komentarz do art. 48a, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013., s. 117; A. Balicki, Komentarz do art. 11, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 124; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11, LEX nr 993993; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11, LEX r 1086839.

o szkolnictwie wyższym z 2005 r.<sup>15</sup> – obowiązującego przed wydaniem przez TK orzeczenia z dnia 25 lipca 2013 r.<sup>16</sup>, prawa o szkolnictwie wyższym z 2005 r. – obowiązującego po wejściu w życie orzeczenia TK z dnia 25 lipca 2013 r.<sup>17</sup> z normami zawartymi w obecnie obowiązującej ustawie pswn., pozwala na przeprowadzenie literalnych zabiegów interpretacyjnych oraz wykładni systemowej i funkcjonalnej w celu zbadania przesłanej wtórnej niekonstytucyjności.

Stosując zasady wykładni literalnej wskazanych w tabeli nr 1 przepisów zawartych w pswn., przy uwzględnieniu wykładni systemowej i funkcjonalnej, otrzymujemy normy prawne tożsame z tymi wynikającymi z przepisów poprzednio obowiązującego prawa o szkolnictwie wyższym. Za przedmiotowym wnioskiem przemawia fakt, iż brzmienie nowo uchwalonych w 2018 r. przepisów jest niemalże identyczne z brzmieniem uchylonych jako niekonstytucyjne przepisów funkcjonujących w ustawie z 2005 r., a nieznaczące stylistyczne różnice nie wpływają na zakres konstruowanych z tychże przepisów norm. W konsekwencji te językowo i normatywnie zbieżne przepisy prowadzą do rekonstrukcji analogicznych norm prawnych, które nie zmieniają sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w kręgu ich oddziaływania. Zestawiając je zatem z normami uchylonymi, zawartymi w niekonstytucyjnych przepisach poprzednio obowiązującej ustawy, otrzymujemy ten sam wynik<sup>18</sup>. W przedmiotowym przypadku zbieżność niemalże literalna porównanych przepisów nie nastęrcza problemów interpretacyjnych i w stosunkowo prosty sposób możemy dojść do powyższego wniosku o wtórnej niekonstytucyjności. Jednakże skutki prawne, jakie się z tym wiążą, wymagają szczegółowego wyjaśnienia w dalszej części artykułu.

15 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm).

16 Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005, LEX 1354453.

17 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1842); A. Balicki, Komentarz do art. 11, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 124; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11, [www.lex.pl](http://www.lex.pl)

18 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2009 r., I SA/Wa 1024/09, LEX nr 625301; postanowienie EX nr 563295; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2007 r., I SA/Wa 645/07, LEX nr 347789; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11; J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, 2019, H. Izdebski, J. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, 2019.

### 3. Kompetencje Polskiej Komisji Akredytacyjnej na gruncie konstytucyjności prowadzonych przez nią działań

Zgodnie z art. 427 pswn. do kontroli w ramach nadzoru prowadzonego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego stosuje się przepisy o kontroli w administracji rządowej<sup>19</sup>. Zakres normatywny wynikający z tego przepisu wskazuje na to, że chodzi tu zarówno o nadzór polegający na stwierdzeniu nieważności aktu normatywnego uczelni niezgodnego z prawem, jak i nadzór nad działaniami uczelni w zakresie prowadzenia kształcenia pod kątem zgodności tych działań z przepisami prawa i wydanym pozwoleniem<sup>20</sup>. W związku z tym pojawia się istotne pytanie, czy przedmiotowa norma prawna nakazująca stosowanie przepisów o kontroli w administracji rządowej odnosi się także do działań podejmowanych przez PKA w ramach prowadzonych przez ten organ kontroli? Szczegółowa odpowiedź na to pytanie wykracza zasadniczo poza ramy niniejszego opracowania, dotycząc kwestii ustrojowych PKA, i będzie z pewnością przedmiotem moich obszernych rozważań na ten temat w kolejnych publikacjach. Jeżeli opisanie zespołu kontrolnego PKA nie wiąże się od razu z wydaniem oceny negatywnej prowadzonej kontroli, a uczelnia dopuściła się pewnych naruszeń, norma przepisu art. 427 ust. 4 nakazuje Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego wezwanie uczelni do zaprzestania tych naruszeń w myśl art. 258 pswn. Dopiero jeśli uczelnia nie zrealizuje zaleceń kontroli przeprowadzonej przez PKA lub nie zaprzestanie naruszeń, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego posiada kompetencję do wydania decyzji administracyjnej o określonej treści, tzn. decyzję nakazującą zaprzestania działalności naruszającej prawo<sup>21</sup> i może zawiesić rekrutację na studia lub do szkoły doktorskiej na kolejny rok akademicki<sup>22</sup>. Tymczasem w przypadku, jeżeli PKA wydała uchwałę negatywną w przedmiocie oceny jakości kształcenia na kontrolowanym kierunku studiów, uczelnia, o której mowa w art. 53 ust. 7–9, ma obowiązek wynikający bezpośrednio z regulacji ustawowej do zaprzestania prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała PKA stała się ostateczna<sup>23</sup>. W przedmiotowej sytuacji nie jest już potrzebna jakakolwiek legitymizacja tego aktu przez organ uprawniony do nadzoru. Pod-

19 Art. 428 pswn.

20 Art. 427 ust. 4 pswn.

21 Jaki dokładnie skutek wywołuje ta decyzja, ustawa nie określa. Ustawa nie określa także sankcji, jaka miałaby być przewidziana za naruszenie określone w art. 427 ust. 5 w ramach nadzoru, do którego upoważniony jest minister.

22 Art. 427 ust. 5 pswn., por. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r., I OSK 835/18; wyrok z 13 maja 2019 r., II SA/Wa 1648/18, [www.http://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)

23 Przedmiotowy wątek niewątpliwie zasługuje na głębszą analizę i opracowanie, co jest przedmiotem prowadzonych przez mnie prac badawczych, jednak ze względu na wymogi co do objętości i formuła artykułu naukowego zmuszają do zaznaczenia jedynie pewnych problemów.

miot zewnętrzny względem administracji publicznej, jakim jest każda uczelnia<sup>24</sup>, ma obowiązek wykonać wolę podmiotu uprawnionego za ledwie do przeprowadzenia kontroli, a wola ta wywoła skutek nadzorczy. Zestawiając kompetencję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do wydania aktu nadzoru ze skutkami negatywnej uchwały PKA, należy zastanowić się nad tym, który akt ma większą moc ważącą: akt administracyjny wydany przez ministra czy uchwała organu o niejasnym prawnym rodowodzie?

Co do charakteru prawnego uchwał indywidualnych PKA wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r.<sup>25</sup> Orzeczenie to zostało wydane na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym, jednak niemalże literalna tożsamość przepisów w zakresie kontroli prowadzonych przez PKA oraz skutków prawnych i procedury wydawanych przez PKA uchwał, wskazana na podstawie porównania przepisów z tabeli nr 1, daje podstawę do uznania przedmiotowego orzeczenia TK za aktualne<sup>26</sup>. Kluczowe dla rozważań o wtórnej niekonstytucyjności jest tutaj jednak to, że ani uprzednio, ani teraz PKA nie została uznana za organ administracyjny lub administrujący, a wydawane przez nią uchwały za decyzje administracyjne. Taka sytuacja przekłada się bezpośrednio na ukształtowanie praw podmiotowych podmiotów kontrolowanych, o czym będzie jeszcze mowa. Mamy zatem ponownie do czynienia z bliźniaczo podobną sytuacją, w której podmiot prowadzący kontrolę reguluje sytuację prawną podmiotu względem niego zewnętrznego na gruncie aktu o charakterze wewnętrznym, co jest sytuacją sprzeczną z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego, utrwalonego w orzecznictwie i doktrynie, w zakresie nadzoru i kontroli<sup>27</sup>. TK zarzucił takiemu rozwiązaniu brak zapewnienia możliwości weryfikacji podejmowanych przez PKA uchwał. Przyjęta na gruncie pswn., ale i na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów, tożsama konstrukcja przewiduje ustanowienie środka kontroli instancyjnej w postaci uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy bez możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały PKA. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy jest środkiem niewystarczającym z punktu widzenia konstytu-

24 A. Bednarczyk-Płachta, *Status...*, *op. cit.*, s. 211; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 11; J. Lang, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 311.

25 Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005, LEX 1354453.

26 A. Bednarczyk-Płachta, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), LEX/el. 2018. s. 280.

27 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 87; por. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 12–19; M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji (w:) Rzecznik Praw Obywatelskich. Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce, Warszawa 1999, s. 87–96; A. Bałaban, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 95–96; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Wa 50/11, LEX nr 993993; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., II SA/Wa 188/11, LEX nr 1086839.

cyjnej zasady praworządności, jak i treści zapadłego orzeczenia Trybunału. W ocenie TK każdy ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji zgodnie z normą art. 78 Konstytucji<sup>28</sup>. Stanowi to bowiem o urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości proceduralnej. Zgodnie z tą zasadą nawet w przypadku postępowań pozakodeksowych, ale dotyczących podmiotów zewnętrznych względem administracji publicznej, kryteria oceny każdej procedury muszą chronić pełnię praw strony postępowania zwłaszcza wtedy, gdy zapadłe rozstrzygnięcie wpływa na jej sytuację prawną<sup>29</sup>. W wydanym orzeczeniu Trybunał jasno wskazał, że PKA sprawuje kontrolę nad działalnością szkół wyższych, o czym świadczą niezmienione w obecnym reżimie prawnym kompetencje tego organu<sup>30</sup>. Brak gwarancji ponownego rozpoznania sprawy przez organ niezależny i bezstronny, a co za tym idzie – wewnętrzny względem PKA i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, oraz zamknięcie drogi procesowej w tym wypadku nie czyni zadość wymogom postawionym przez TK w omawianym wyroku. Przywołany wyrok wskazywał jasno na konieczność rewizji i zamiany dotychczasowego podejścia ustawodawcy do uchwał wydawanych przez PKA, co niestety nie znalazło odzwierciedlenia w nowo wprowadzonych przepisach. Tymczasem ostateczny charakter prawny uchwał PKA jako organu, który nie jest ani organem nadzoru nad uczelniami, ani organem administracji publicznej, został oceniony jako niekonstytucyjny przez TK już w 2013 r. Wskazana i zakwestionowana przez TK konstrukcja proceduralna w jego ocenie uniemożliwia przeciwdziałanie dowolności przy podejmowaniu uchwał przez PKA w drodze procedury „odwoławczej” z uwagi na to, że wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy są rozpatrywane przez ten sam organ, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie. Ustawodawca, projektując nowe prawo, nie wziął pod uwagę wytycznych Trybunału, którymi przecież był od chwili wydania orzeczenia związany, i wprowadził przepisy, które nie zmieniają *de facto* nic w sytuacji prawnej uczelni jako strony postępowania kontrolnego przed PKA. Istotne jest też to, że zarówno zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym wprowadzane po wydaniu omawianego orzeczenia TK jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy o szkolnictwie wyższym z 2005 r., jak i przepisy pswn., projektowane były przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako projekt rządowy nowego prawa, na czele którego stała cała czas ta sama osoba, pełniąca funkcję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na gruncie pswn. mamy zatem do czynienia

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

29 Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143; wyrok z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, Dz.U. Nr 58, poz. 486; wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. poz. 1005.

30 A. Bednarczyk-Płachta, Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz..., *op. cit.*, s. 246; H. Izdebski, J. Zieliński, komentarz do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, LEX 2013; D. Dudek, Komentarz do art. 48, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 220.



nia z wtórną niekonstytucyjnością, rozumianą jako stan prawny powstały w wyniku dokonania przez ustawodawcę zmiany normatywnej i oceniany jako niekonstytucyjny z perspektywy orzeczenia Trybunału, które bezpośrednio można odnieść do obecnego stanu prawnego<sup>31</sup>. Ustawodawca nie tylko nie zastosował się do wyroku TK, projektując i wprowadzając ponownie przepisy raz uznane już na niekonstytucyjne, z których wynikają tożsame normy prawne, ale nie zastosował się także do podstawowych zasad konstytucyjnych, obowiązujących go niezależnie od zapadłego orzeczenia. Z brzmienia art. 2 Konstytucji można bowiem odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego<sup>32</sup>. Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Analogiczny obowiązek ciąży na ministrze, który przedstawia projekt ustawy. Poza tym każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych jest sprzeczne z przyjętym porządkiem prawnym. Co za tym idzie, tworząc nowe prawo ustawodawca jest zobowiązany respektować treść zapadłych orzeczeń TK, kiedy przygotowuje nowe regulacje prawne, jako wyraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, polegającej na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć<sup>33</sup>.

Związanie organów publicznych oraz ustawodawcy treścią prawomocnych orzeczeń TK nie doznaje – co bardzo ważne – ograniczenia czasowego. Oznacza to, że zarówno Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, projektując nowe prawo o szkolnictwie wyższym, jak i ustawodawca, przyjmując ten projekt, powinni na gruncie nowych przepisów uczynić zadość zapadłemu orzeczeniu. Ustawa pswn. mimo to powieliła procedurę, która daje kontrolowanej uczelni jedynie możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, w przypadku gdy strona ta nie zgadza się z uchwałą podjętą przez Prezydium PKA<sup>34</sup>, a wniosek ten jest ponownie przez Prezydium PKA rozpatrywany.

31 K. Kos, O pojęciu..., *op. cit.*, s. 11–38.

32 W. Sokolewicz, Uwagi do art. 2 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP, „Państwo i Prawo”* 2003, z. 2003, s. 5; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 35 i 145.

33 Wyroki TK: 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 25 kwietnia 2001 r., K13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81.

34 Art. 253 i art. 254 pswn.

Prezydium PKA, podejmuje uchwały w I instancji na podstawie opinii zespołu, o którym mowa w art. 254 ust. 1 pkt 1 pswn., sporządzonej na podstawie recenzji albo raportu zespołu oceniającego i stanowiska uczelni. Strona niezadowolona z uchwały w sprawie może zwrócić się w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej tej uchwały z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, informując o tym Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>35</sup>. Rozstrzygnięcie kontroli instancyjnej wydawane jest jednak ponownie przez ten sam organ – Prezydium PKA – po uprzedniej opinii wydanej przez zespół odwoławczy. Warto w tym miejscu wskazać, że ustawodawca uzasadnia konstytucyjność uchwalonych przepisów, opierając swoją argumentację na zespole odwoławczym jako instytucji niezależnej względem zespołu kontrolującego. Powołanie do składu zespołu odwoławczego innych osób niż te, które przygotowały opinię leżącą u podstaw uchwały Prezydium PKA w I instancji, nie stanowi jednak żadnego zabezpieczenia praw strony na gruncie prowadzonej procedury i jest działaniem jedynie pozorowanym. Uwzględniając wykładnię literalną, celowościową oraz systemową, należy stwierdzić, że tożsame rozwiązanie zostało wprowadzone na skutek wydania omawianego orzeczenia TK z 2013 r., zmieniającego poprzednio obowiązujące prawo o szkolnictwie wyższym, i zostało ono powtórzone na gruncie obecnie obowiązującej ustawy. Działanie takie nie czyni nawet zadość wymaganiom postawionym dla procedury nadzoru fachowego na uczelniach przez Trybunał Konstytucyjny. Zespół odwoławczy analogicznie do procedury właściwej dla podejmowania uchwały w I instancji przygotowuje swoją opinię w sprawie i przedkłada ją Prezydium PKA. To nie zespół odwoławczy wydaje uchwałę ponownie rozpatrującą sprawę, gdyż jego zadania mają jedynie charakter opiniotwórczy. Organem kompetentnym do zajęcia wiążącego stanowiska w II instancji jest ten sam organ, który podejmował je w instancji pierwszej – Prezydium PKA. Skład osobowy Prezydium PKA jest za każdym razem stały, co precyzyjnie określa art. 253 pswn., ponieważ jest to jeden i ten sam organ. Tak samo jak nie ma dwóch czy trzech składów Senatu uczelni albo Sejmu, stanowiących przykład organów prawotwórczych, tak samo nie ma kilku składów Prezydium PKA. Uchwały w ramach podstepowania instancyjnego wydaje w każdej instancji ten sam organ w tym samym składzie osobowym, tj. przewodniczący, sekretarz, przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel organizacji pracodawców, przewodniczący Zespołu do spraw Kształcenia Nauczycieli oraz ośmiu przewodniczących zespołów dziedzinowych. Przedmiotowe wskazuje, że założenia przyjętej procedury ponownego rozpoznania sprawy jako instytucji mającej zweryfikować prawidłowość pojętej uchwały są iluzoryczne i sprzeczne z zapadłym w 2013 r. orzeczeniem TK, co stanowi o wtórnej niekonstytucyjności wprowadzonych w życie rozwiązań.

35 Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy termin do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy wynosił 30 dni, a co za tym idzie, był dwa razy dłuższy, co w kontekście obszerności zakresu sprawowanej kontroli również nie jest bez znaczenia.

#### **4. Moc wiążąca i skutki prawne uchwał Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej**

W momencie wydania uchwały PKA w pierwszej instancji wywołuje ona od razu bezpośredni skutek prawny, w omawianym przypadku w postaci zobowiązania uczelni do zaprzestania kształcenia. Ustawa pswn. nie wiąże jednak wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy ze skutkiem procesowym w postaci wstrzymania wykonania uchwały PKA, tak jak przewiduje to kodeks postępowania administracyjnego w przypadku wniesienia przez stronę postępowania administracyjnego odwołania<sup>36</sup>. Gdyby szkoła wyższa mogła od uchwały „drugiej instancji” złożyć skargę do sądu administracyjnego, konsekwencją procesową tego uprawnienia byłaby możliwość wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie wykonania zapadłej uchwały. Takiej możliwości, zarówno przedtem jak i teraz, uczelnie również zostały jednak pozbawione. Oznacza to, że w momencie wydania przez zespół kontrolujący daną szkołę wyższą w ramach prowadzonych działań kontrolnych negatywnej oceny, która stanowi podstawę uchwały wydanej przez Prezydium PKA, uczelnia stawiana jest w sytuacji nieuchronnego wykonania zapadłej uchwały, nawet gdyby wskutek złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy została ona zmieniona. Oznacza to w praktyce, że z końcem semestru, w którym uchwała stała się prawomocna, uczelnia ma obowiązek zaprzestać kształcenia<sup>37</sup>. Uchwała podmiotu niebędącego organem administracji publicznej na mocy aktu prawnego o charakterze wewnętrznym wpływa zatem bezpośrednio na prawa podmiotowe całej rzeczy obywateli. Prawo studentów do studiowania w wybranej przez nich uczelni doznaje w tym przypadku daleko idących ograniczeń. Konsekwencje takiej sytuacji w momencie zmiany treści zakwestionowanej uchwały są już jednak nie do odwrócenia. Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że ustawodawca przekroczył nadane mu uprawnienia w odniesieniu do treści art. 78 ust. 1 Konstytucji, gdyż przyjęte rozwiązania muszą być oceniane pod kątem adekwatności celu, któremu mają służyć, czyli zagwarantowaniu konstytucyjnej ochrony prawa strony, a one zostały w przyjętych przepisach naruszone.

#### **Wnioski**

Zakres wiążący orzeczeń TK względem władzy wykonawczej, jaką reprezentuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak i względem władzy ustawodawczej, reprezentowanej przez Parlament, który uchwalił ustawę pswn., będącą projektem ministerialnym, przygotowanym i pilotowanym – co jeszcze raz warto podkreślić

36 Art. 130 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256).

37 Art. 247 pswn.

– w czasie trwania kadencji tego samego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>38</sup>, pod rządami którego zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2013 r., należy ocenić jako działanie niekonstytucyjne i celowe.

W omawianym zakresie mamy do czynienia z sytuacją, w której nie dość, że podstawą decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zawieszeniu lub cofnięciu uprawnień uczelni do prowadzenia kształcenia jest akt wewnętrzny organu kontrolnego, którego merytoryczna treść jest nieweryfikowalna w bezstronnym i niezależnym toku instancji, to jeszcze akt ten wywołuje bezpośredni skutek prawny, polegający na zobowiązaniu uczelni do zaprzestania kształcenia w przypadku oceny negatywnej. Co więcej, sądy administracyjne nie mają kompetencji, aby w ramach weryfikacji legalności rozstrzygnąć nadzorczych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zakwestionować *ad meritum* uchwałę wydaną przez Prezydium PKA, a nie przez jedną z instancji. Co za tym idzie, wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy po raz kolejny staje się jedynym środkiem zaskarżenia, umożliwiającym merytoryczną kontrolę wydanej uchwały, co jest sytuacją dalece odbiegającą od standardów obowiązujących w aktualnym reżimie prawnym. Całość przyjętych na gruncie pswn. rozwiązań potwierdza zatem tezę o wtórnej niekonstytucyjności kompetencji i procedury uchwałodawczej PKA.

Przyjęcie na siebie obowiązku realizowania zadania publicznego przez uczelnie nie może bowiem uzasadniać naruszania konstytucyjnie gwarantowanej autonomii organizacyjnej szkół wyższych ani też prokurować możliwości poddania szkół wyższych normom wynikającym z aktów o charakterze wewnętrznym, wydawanych przez organ nadzorczy. Takie bowiem skutki prawne wynikają z norm prawnych wyinterpretowanych z przyjętych w 2018 r. przepisów o nadzorze fachowym sprawowanym nad uczelniami przez PKA przy użyciu wszystkich trzech rodzajów wykładni. Wtórna niekonstytucyjność uchwalonych przepisów skutkuje także niekonsekwentnym budowaniem środków nadzoru i kontroli w tym zakresie. Zadania związane z prowadzeniem postępowania kontrolnego ustawodawca powierzył bowiem podmiotowi o dość niejasnym statusie prawnym i nadał mu kompetencje właściwe relacjom wewnętrznym w administracji. Umożliwił on tym samym kształtowanie obowiązków szkół wyższych na podstawie uchwał podejmowanych przez organy struktur o charakterze opiniodawczym. Uchwały indywidualne PKA posiadają bowiem wszystkie cechy świadczące o ich wewnętrznym charakterze<sup>39</sup>, a co za tym idzie, nie została przewidziana możliwość uruchomienia procedury zaskarżania rozstrzy-

38 Trudno w przedmiotowej sytuacji przyjąć, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, rozumiany jako cały zespół ekspertów i urzędników pracujących nad zmianami prawa o szkolnictwie wyższym po orzeczeniu TK z 2013 r. oraz nad ustawą pswn. z 2018 r., nie znał treści tego orzeczenia i zakresu jego obowiązywania. Takie założenie podważałoby bowiem podstawowe zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa.

39 A. Bednarczyk-Płachta, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 246 i n.

gnięć wydawanych przez Polską Komisję Akredytacyjną. Działanie ustawodawcy w tym przedmiocie nie tylko jest działaniem niezgodnym w prawem, bowiem organ opiniodawczy aktami wewnętrznymi wpływa na sytuację prawną podmiotu zewnętrznego, ale świadczy także o niewłaściwym postrzeganiu przez ustawodawcę szkół wyższych, które traktowane są jak podmioty hierarchicznie, powiązane z organami administracji publicznej. Przedmiotowe ukształtowanie sytuacji prawnej jest sprzeczne z Konstytucją i narusza nie tylko gwarancje autonomii szkół wyższych, ale i naczelną zasadę prawa administracyjnego, co jasno wynika z omawianego na gruncie niniejszego artykułu orzeczenia TK.

W zaistniałej sytuacji wtórnej niekonstytucyjności mamy do czynienia z sytuacją, w której w dalszym ciągu szkoły wyższe są pozbawione skutecznego narzędzia do weryfikacji zapadających uchwał indywidualnych PKA, co narusza ich prawa podmiotowe w odniesieniu do konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności. Ponowne derogowanie z sytemu wtórnie niekonstytucyjnych rozwiązań proceduralnych samo w sobie nie jest wystarczające. Projektując przepisy uwzględniające argumentację TK, należałoby albo uznać PKA za organ administracyjny, albo przyznać mu ustawową kompetencję do administrowania. Gdyby wyposażono prezydium w uprawnienie, ale i obowiązek wydawania uchwał indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, uczelnie uzyskałaby szeroką pulę możliwości prężnego oddziaływania na zapadłe rozstrzygnięcie, a także potężne oręż w walce o swoje prawa. Spowodowałoby to bowiem konieczność zastosowania przepisów postępowania administracyjnego i umożliwiłoby uczelniom skorzystanie z instytucji odwołania, a dalej zaskarżenia takiej uchwały do WSA. Jednocześnie takie zarówno jedno jak i drugie rozwiązanie w dalszym ciągu pozwoliłoby PKA oraz Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego stać na straży jakości kształcenia na uczelniach oraz prawidłowości wykonywania tego zadania publicznego.

Wskazane dwie drogi prowadzą do porządnego skutku prawnego, czyli weryfikacji zapadłej uchwały w dwóch instancjach, przez odrębne niezależne względem siebie podmioty oraz sąd administracyjny.

Tabela 1. Zestawienie zmian w prawie o szkolnictwie wyższym w zakresie nadzoru fachowego nad uczelniami w latach: 2011, 2016 i 2018.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.	Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1842	ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, Dz.U.2020.85 t.j.
<p>Art. 49 [Opinie i wnioski Komisji; ocena]</p> <p>1. Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego:</p> <p>1) opinie w sprawie utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>2) wyniki oceny programowej, w tym kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;</p> <p>3) opinie w sprawie przywrócenia zawieszono go uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>4) opinie w sprawie utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o których mowa w art. 85 ust. 5.</p> <p>2. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz wyniki oceny programowej w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich Komisja przekazuje również odpowiednio ministrom wskazanym w art. 33 ust. 2.</p> <p>3. W sprawach, o których mowa w ust. 1, Komisja może zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni.</p> <p>4. Na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego Komisja niezwłocznie dokonuje w uczelni lub jej jednostce organizacyjnej oceny programowej, w zakresie wskazanym we wniosku.</p> <p>5. Komisja może dokonywać oceny programowej na wniosek zainteresowanej uczelni, w tym uczelni, o której mowa w art. 1 ust. 2.</p> <p>6. Komisja dokonując oceny programowej stosuje skalę ocen: wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna.</p>	<p>Art. 49 [Opinie i wnioski Komisji; ocena]</p> <p>1. Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego:</p> <p>1) opinie w sprawie utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej podstawowej jednostce organizacyjnej uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>2) wyniki oceny programowej, w tym kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;</p> <p>3) opinie w sprawie przywrócenia zawieszono go uprawnienia do prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu kształcenia;</p> <p>4) opinie w sprawie utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o których mowa w art. 85 ust. 5.</p> <p>2. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz wyniki oceny programowej w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich Komisja przekazuje również odpowiednio ministrom wskazanym w art. 33 ust. 2.</p> <p>3. W sprawach, o których mowa w ust. 1, Komisja może zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni.</p> <p>4. Na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego Komisja niezwłocznie dokonuje w uczelni lub jej jednostce organizacyjnej oceny programowej, w zakresie wskazanym we wniosku.</p> <p>5. Komisja może dokonywać oceny programowej na wniosek zainteresowanej uczelni, w tym uczelni, o której mowa w art. 1 ust. 2.</p> <p>6. Komisja dokonując oceny programowej stosuje skalę ocen: wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna.</p>	<p>Art. 258. [Zadania PKA]</p> <p>1. Do zadań PKA należy:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) wyrażanie opinii w sprawie wpisu uczelni niepublicznej do ewidencji;</li> <li>2) wyrażanie opinii w sprawie spełnienia warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu oraz związku studiów ze strategią uczelni;</li> <li>3) przeprowadzanie oceny programowej;</li> <li>4) przeprowadzanie oceny kompleksowej;</li> <li>5) prowadzenie działalności analitycznej, szkoleniowej oraz upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie jakości kształcenia;</li> <li>6) współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami i organizacjami działającymi w obszarze szkolnictwa wyższego;</li> <li>7) wydawanie opinii w innych sprawach przedstawionych przez ministra.</li> </ol> <p>2. PKA może zwracać się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje uczelni.</p> <p>3. (uchylony).</p>

<p>7. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia doręczenia wniosku. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący Komisji może wystąpić z wnioskiem o przedłużenie tego terminu.</p> <p>8. Wyniki oceny programowej wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od dnia podjęcia uchwały.</p> <p>9. Komisja może przetwarzać dane osobowe nauczycieli akademickich i innych osób prowadzących zajęcia ze studentami oraz studentów ocenianych uczelni w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań, o których mowa w ust. 1-4.</p>	<p>7. Opinie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia doręczenia wniosku. W uzasadnionych przypadkach przewodniczący Komisji może wystąpić z wnioskiem o przedłużenie tego terminu.</p> <p>8. Wyniki oceny programowej wraz z uzasadnieniem Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od dnia podjęcia uchwały.</p> <p>9. Komisja może przetwarzać dane osobowe nauczycieli akademickich i innych osób prowadzących zajęcia ze studentami oraz studentów ocenianych uczelni w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań, o których mowa w ust. 1-4.</p>	
<p>Art. 52 [Uchwały prezydium]</p> <p>1. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden z zespołów, o których mowa w art. 50 ust. 4 pkt 1.</p> <p>2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Prezydium podejmuje uchwałę w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia doręczenia wniosku Komisji.</p> <p>3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest opiniowany przez zespół odwoławczy.</p> <p>4. W opiniowaniu wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie mogą brać udziału eksperci Komisji, którzy uczestniczyli w pierwszym opiniowaniu sprawy.</p>	<p>Art. 52 [Uchwały prezydium]</p> <p>1. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, kierując się sprawozdaniem przedłożonym przez jeden z zespołów, o których mowa w art. 50 ust. 4 pkt 1.</p> <p>2. Strona niezadowolona z uchwały prezydium podjętej w sprawach, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 4, może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały. Prezydium podejmuje uchwałę w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia doręczenia wniosku Komisji.</p> <p>3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, jest opiniowany przez zespół odwoławczy.</p> <p>4. W opiniowaniu wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie mogą brać udziału eksperci Komisji, którzy uczestniczyli w pierwszym opiniowaniu sprawy.</p>	<p>Art. 245. [Uchwały Prezydium PKA]</p> <p>1. Prezydium PKA podejmuje uchwały na podstawie opinii zespołu, o którym mowa w art. 254 ust. 1 pkt 1, sporządzonej na podstawie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) recenzji – w przypadku spraw, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1, 2 i 7;</li> <li>2) raportu zespołu oceniającego i stanowiska uczelni – w przypadku spraw, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 3 i 4.</li> </ol> <p>2. Prezydium podejmuje uchwały w sprawach, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1, 2 i 7, w terminie 2 miesięcy od dnia wpływu wniosku do PKA.</p> <p>3. Do członków PKA oraz ekspertów stosuje się odpowiednio przepisy art. 24 Kpa. Wyłączenia eksperta dokonuje przewodniczący PKA.</p> <p>4. Strona niezadowolona z uchwały w sprawie, o której mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1-4, może zwrócić się, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, informując o tym ministra.</p>

<p>5. Przewodniczący zespołu odwoławczego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach prezydium, na których są podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.</p>	<p>5. Przewodniczący zespołu odwoławczego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach prezydium, na których są podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.</p>	<p>5. Wniosek, o którym mowa w ust. 4, jest opiniowany przez zespół odwoławczy.</p> <p>6. Przewodniczący zespołu odwoławczego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach prezydium, na których są podejmowane uchwały w sprawach wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.</p> <p>7. Prezydium podejmuje uchwałę w sprawie, o której mowa w ust. 4, w terminie 45 dni od dnia wpływu wniosku do PKA.</p> <p>8. Opinie i uchwały PKA, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 1-4 i 7, są przekazywane ministrowi oraz ministrom nadzorującym uczelnie, w terminie 7 dni.</p>
		<p>Art. 246. [Konsekwencje wydania negatywnej oceny jakości kształcenia] Jeżeli PKA wydała negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku studiów, uczelnia, o której mowa w art. 53 ust. 7-9, zaprzestaje prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała stała się ostateczna. Jeżeli do końca semestru pozostało mniej niż 3 miesiące, uczelnia zaprzestaje prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem kolejnego semestru.</p>

#### BIBLIOGRAFIA

- Balicki A., Komentarz do art. 11, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012.
- Bałaban A., Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5.
- Bednarczyk-Płachta A., Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej, Warszawa 2016.
- Bednarczyk-Płachta A., (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, LEX/el. 2018.
- Dudek D., Komentarz do art. 48, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012, s. 220.
- Florczak-Wątor M., Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.
- Izdebski H., Zieliński J., Komentarz do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, LEX 2013.
- Kos K., O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2.



- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, (w:) Rzecznik Praw Obywatelskich. Konferencja Naukowa: Konstytucja RP w praktyce, Warszawa 1999.
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.
- Łętowska E., Gonera K., Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.
- Morawska E., Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003.
- Lang J. (w:) M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2003.
- Orzeszko P., Komentarz do art. 48a, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013.
- Puńko A., Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Safjan M., Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Sokolewicz W., Uwagi do art. 2 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007.
- Woźnicki J. (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2012.



**Przemysław Brzuszcak**

Uniwersytet Warszawski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska

przemyslawbrzuszcak@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5922-8494>

## Kształcenie w szkołach doktorskich a opłaty

Education in Doctoral School and Fees

**Abstract:** This article discusses the issue of fees that may be charged to doctoral students at doctoral schools. In compliance with Article 198 par. 8 of the Act – the Law on Higher Education and Science: “Doctoral education shall not be subject to fees.” This regulation may be prima facie interpreted as excluding the possibility of charging any fees to doctoral students at doctoral schools. However, this is an oversimplification. Whereas, indeed, any activities directly related to the education of doctoral students should be free of charge, doubts arise with regard to other types of fees enumerated in Article 79 of the referred Act. And so, in literature there is a consensus that three admissible types of fees potentially paid by doctoral students are those referred to in Article 79 par. 2 points 1–2 and 6 that is those charged for conducting the recruitment process (point 1), carrying out the verification of learning outcomes (point 2), using student dormitories and canteens (point 6). The interpretation of the regulations concerning fees in the entities running doctoral schools should not have an extensive or implicit character. Thus, in this context the objective scope of these regulations seems to be relatively narrow. In the practice of doctoral schools’ functioning, a certain problem, although potentially probably small, may prove to be the legislator’s waiver as of 1 October 2019 (as opposed to the fees charged at the hitherto doctoral studies) of fees due to repeating by a doctoral student of classes due to unsatisfactory academic performance and while issuing copies of certain documents. A lack of relevant provisions at a statutory level excludes charging fees in a situation when a doctoral student achieves unsatisfactory grades from taken classes or repeatedly loses such documents as, for instance, a doctoral student’s ID card, a student book, diplomas and copies thereof, supplements to diplomas. Therefore, the author postulates de lege ferenda relevant legislative amendments.

**Keywords:** fees, doctoral school, the Law on Higher Education and Science

**Słowa kluczowe:** opłaty, szkoła doktorska, ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

### Wprowadzenie

Tytuł artykułu mógłby okazać się dość mylący, gdyby ograniczyć się jedynie do przywołania art. 198 ust. 8 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej:

pswn.)<sup>1</sup>: „Za kształcenie doktorantów nie pobiera się opłat”. To daleko idąca deklaracja w stosunku do stanu prawnego sprzed obowiązującej obecnie ustawy. Oznacza ona bowiem zarzucenie kształcenia doktorantów w formule niestacjonarnej, co służyło nierzadko za ilustrację różnorodnych patologii związanych ze studiami III stopnia. Można by wręcz dostrzec w tym pewne przesunięcie akcentów – wzmiankowane nie-pobieranie opłat ma wyrażać w jakiejś mierze, śledząc dyskurs towarzyszący pswn., wzięcie przez państwo większej odpowiedzialności za system kształcenia doktorantów. Odpowiedź na pytanie o odpłatność za kształcenie w szkole doktorskiej nie jest jednak tak jednoznaczna, jak mogłoby na to wskazywać brzmienie przytoczonego art. 198 ust. 8 pswn.

### **1. Zakres podmiotowy przepisów dotyczących opłat (studia – studia doktoranckie – kształcenie w szkole doktorskiej)**

O ile wymowa przywołanego wyżej unormowania dotyczącego nieodpłatności kształcenia doktorantów w szkołach doktorskich prezentuje się – przynajmniej *prima facie* – jako dosyć klarowna, to pozostają wątpliwości co do zakresu zastosowania wobec szkół doktorskich art. 79 pswn. Przypomnijmy, że wskazuje on:

- „1. Uczelnia publiczna może pobierać opłaty za usługi edukacyjne związane z:
- 1) kształceniem na studiach niestacjonarnych;
  - 2) powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowolających wyników w nauce;
  - 3) kształceniem na studiach w języku obcym;
  - 4) prowadzeniem zajęć nieobjętych programem studiów;
  - 5) kształceniem cudzoziemców na studiach stacjonarnych w języku polskim.
2. Uczelnia publiczna może pobierać opłaty również za:
- 1) przeprowadzenie rekrutacji;
  - 2) przeprowadzenie potwierdzania efektów uczenia się;
  - 3) wydanie indeksu i legitymacji studenckiej oraz duplikatów tych dokumentów;
  - 4) wydanie odpisu w języku obcym dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu, innych niż wydane na podstawie art. 77 ust. 2;
  - 5) wydanie duplikatu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu;
  - 6) korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich.
3. Uczelnia publiczna ustala warunki i tryb zwalniania z opłat, o których mowa w ust. 1 i ust. 2”.

---

1 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668 ze zm.).

Ustęp 1 przytoczonego art. 79 pswn. zawiera katalog przesłanek umożliwiających nałożenie opłaty przez uczelnię publiczną. W wyliczeniu tym w każdym z punktów znajduje się pojęcie „studiów”. Ustawodawca w pswn. zerwał z dotychczas używaną terminologią na określenie studiów doktoranckich – „studia III stopnia”. I tak doktoranci kształcący się w szkołach doktorskich nie są „studentami studiów III stopnia”, a „młodymi naukowcami”. Zabiegi te nie objęły doktorantów z wygaszanych studiów doktoranckich. Nie ulega jednak wątpliwości, że edukacja w szkołach doktorskich to w świetle procesu bolońskiego trzeci poziom kształcenia. Tym niemniej prawodawca w kontekście statusu doktoranta nie posługuje się kategorią „studiów”. Prowadzi to do wniosku, że omawiany tu ustęp 1 art. 79 pswn. nie dotyczy doktorantów – w opozycji do katalogu opłat przewidzianego w art. 99<sup>2</sup> już nieobowiązującej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>3</sup>.

Nieco bardziej zawiślana – w odniesieniu do doktorantów – jest kwestia ust. 2 art. 79 pswn. Uwidocznione w nim opłaty są z reguły w mniejszej wysokości aniżeli te związane z sytuacjami wymienionymi w ust. 1. Wszystkie formy odpłatności wskazane w ust. 2 jawią się zrazu jako te znajdujące zastosowanie nie tylko wobec studentów, lecz także w stosunku do doktorantów. Przyszli doktoranci przed podjęciem kształcenia w szkole doktorskiej przechodzą przez postępowanie rekrutacyjne (a więc mamy podówczas najczęściej do czynienia z koniecznością uiszczenia opłaty rekrutacyjnej – pkt 1). Przeprowadzenie potwierdzania efektów uczenia się to kolejna z okoliczności stanowiących asumpt do pobrania należności (pkt 2). Doktoranci mogą również ubiegać się o wydanie indeksu (obecnie ma to walor głównie kolekcjonerski i sentymentalny), legitymacji doktorskiej (czyli odpowiednika tej studenckiej) oraz duplikatów tych dokumentów, co z kolei zdarza się przy okazji ich zagubienia, przede wszystkim legitymacji (pkt 3). Uwieńczeniem czy ostatnim etapem standardowej ścieżki kształcenia w szkole doktorskiej jest także – podobnie jak na studiach – wydanie dyplomu wraz z suplementem, dwoma odpisami dyplomu oraz, na wniosek studenta (doktoranta), odpisu dyplomu w jednym z pięciu bodaj najpopularniejszych języków obcych (angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, rosyjskim) albo w innym języku, w którym było prowadzone kształcenie (czyli np. ukończenie w Polsce studiów z zakresu bohemistyki powinno dawać możliwość uzyskania dyplomu w języku czeskim). Analogicznie ma się rzecz z odpisem suplementu do dyplomu w języku obcym, z tym że jest tu mowa jedynie o języku angielskim oraz języku, w którym było odbywane kształcenie (zob. już wspomniany

2 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm; dalej: psw.).

3 Zob. P. Brzuszczyk, Komentarz do art. 99–99a i 104 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny, Warszawa 2015, s. 145–148; idem, Skąd biorą się opłaty na studiach wyższych w uczelniach publicznych, „StRuNa – Rocznik Ruchu Naukowego” 2017, nr 1, s. 50–54.

kazus studiów bohemistycznych). Tak to wszystko przynajmniej przedstawia się w art. 77 ust. 2 pswn., dotyczącym kwestii otrzymania dyplomu oraz tytułu zawodowego. Tym samym art. 79 ust. 2 pkt 4 odnosi się do wydania w języku obcym odpisu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu w innych okolicznościach niż te opisane w owym art. 77 ust. 2 pswn. To forma zabezpieczenia się przez uczelnie publiczne przed ewentualnością złożenia wniosku o wydanie dyplomu na przykład w języku mongolskim, co wiązałoby się zapewne z proporcjonalnie wyższymi kosztami aniżeli w przypadku mowy Szekspira. Wreszcie art. 79 ust. 2 pkt 5 pswn. umożliwia także pobranie opłaty za wydanie duplikatu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu (choćby w razie zaginięcia pierwotnie otrzymanych dokumentów). Koniec końców doktoranci korzystają też – podobnie jak studenci – z domów i stołówek, które tradycyjnie określa się mianem studenckich (pkt 6). To trochę tak jak z oferowanym na preferencyjnych warunkach kredytem studenckim. Nazwa ta nie ulega zmianie, gdy o kredyt ów ubiega się doktorant (a zatem poprzez kredyt studencki rozumie się też ten przyznany doktorantowi, nie występuje tu termin „kredyt doktorancki”). Podsumowując, wszystkie z sytuacji przewidzianych przez prawodawcę w art. 79 ust. 2 pswn. jawią się wyjściowo jako te, które dotyczą nie tylko studenta, lecz także doktoranta.

Katalog potencjalnych należności uwypuklonych w ust. 2 art. 79 nastęrcza jednak wiele więcej trudności interpretacyjnych. Chcąc uporządkować nieco te rozważania, przyjmijmy, że raczej nie powinno budzić większego sprzeciwu spostrzeżenie, iż możliwe jest pobranie od (przyszłego) doktoranta opłaty rekrutacyjnej (pkt 1) i tej związanej z przeprowadzeniem potwierdzania efektów uczenia się (pkt 2). Nie pojawia się w obu tych przypadkach pojęcie „studiów”, co mogłoby sugerować, że – tak jak w ust. 1 art. 79 – ograniczają się one jedynie do studentów. Idąc tym tropem – wykładni gramatycznej – odpłatność za korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich to domena wyłącznie osób wykazujących się statusem studenta. W tym miejscu należy wszelako zauważyć, że byłaby to dość splotona interpretacja. Obie te nazwy – „domy studenckie” i „stołówki studenckie” – zwyczajowo stosuje się również w odniesieniu do doktorantów. W piśmiennictwie panuje raczej zgoda co do tego, że trzy (pkt 1–2 i 6) z sześciu punktów ust. 2 art. 79 pswn. obejmują doktorantów. Na takim stanowisku stoją choćby Marcin Dokowicz<sup>4</sup>, Hubert Izdebski<sup>5</sup> czy Łukasz Kierznowski<sup>6</sup>. Pogląd ten podziela także piszący te słowa.

4 M. Dokowicz, Komentarz do art. 198 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, s. 522.

5 H. Izdebski, Komentarz do art. 198 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (w:) H. Izdebski, J.M. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, s. 330.

6 Ł. Kierznowski, Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz 259–264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Warszawa 2018, s. 26–27.

## 2. Brak opłat za niektóre usługi edukacyjne i wydanie dokumentów – pole do nadużyć

Pozostały zatem do rozstrzygnięcia trzy sytuacje możliwej odpłatności, jakie wylicza art. 79 ust. 2 pswn., tj. wydanie indeksu i legitymacji studenckiej (w domyśle doktoranckiej) oraz duplikatów tych dokumentów (pkt 3); wydanie w języku obcym odpisu dyplomu ukończenia studiów (szkoły doktorskiej) i suplementu do dyplomu, innych niż wydane na podstawie art. 77 ust. 2 (pkt 4); wydanie duplikatu dyplomu ukończenia studiów (szkoły doktorskiej) i suplementu do dyplomu (pkt 5). Przywołani w poprzednim ustępie autorzy wykluczają ewentualność inkasowania opłat w tych trzech przypadkach. Wychodzą – jak mi nie wydaje – z założenia, że skoro ustawodawca posługuje się w owych punktach określeniem „studia”, nie jest możliwe pobranie opłat od doktorantów kształcących się w szkołach doktorskich. Konieczność uiszczania opłat już ze samej swej istoty, co naturalne, ma charakter dolegliwy. Uszczupla to budżet studenta czy doktoranta, a więc osób zazwyczaj niemajątych. W przypadku ust. 1 art. 79 pswn. jedna z pomieszczonych tam przesłanek cechuje się wręcz w jakiejś mierze „represyjnością”. Idzie tu rzecz jasna o powtarzanie określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce. To jedna z sytuacji najczęściej zawinionych przez studenta (np. gdy dwukrotnie otrzymał ocenę niedostateczną). W moim przekonaniu wszelkie taryfikatory opłat, a zwłaszcza te umiejscowione w akcie prawa powszechnie obowiązującego, powinny być na tyle precyzyjne, aby nie skłaniać do ich rozszerzania. Zakotwiczenie danej opłaty w stosownym akcie normatywnym nie może być dorozumiane. I tak w art. 70 ust. 2 Konstytucji RP<sup>7</sup> mamy do czynienia z dwoma warunkami nałożenia opłaty w publicznych szkołach wyższych. Po pierwsze, materialnym – dotyczy to tylko „niektórych usług edukacyjnych”, co komunikuje, że nie powinna to być co do zasady jakaś duża grupa usług edukacyjnych. Po drugie, formalnym – nakazującym umieszczenie wykazu opłat za niektóre usługi edukacyjne w akcie prawnym rangi ustawowej. To daleko idące obostrzenie – mające zniechęcać do używania wykładni ekstensywnej. Tym samym, odwołując się tu także do sygnalizowanej wyżej interpretacji systemowej („studia” versus „kształcenie w szkole doktorskiej”), uważam, że opłaty wymienione w punktach 3–5 ust. 2 art. 79 pswn. nie znajdują zastosowania w przypadku doktorantów.

Nakreślone w artykule dylematy wykładnicze należy opatrzyć nieco szerszym komentarzem – dotyczącym sfery postulatów *de lege ferenda*. W art. 79 pswn. można by wskazać co najmniej cztery okoliczności, w których to ustawodawca nie zabezpieczył podmiotów prowadzących szkoły doktorskie przed pewnymi wynaturzeniami mogącymi zaistnieć w procesie kształcenia doktorantów. Poniższe refleksje odnoszą się raczej do niewielkiej grupy osób w skali całego systemu kształcenia doktorantów,

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

niemniej warto je podnieść – być może bowiem okaże się, że wskutek pewnych patologicznych zjawisk niezbędna będzie interwencja ustawodawcy w treść art. 79 psw. Cztery wzmiankowane przesłanki to opłaty z tytułu: powtarzania określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowolających wyników w nauce (art. 79 ust. 1 pkt 2); wydania indeksu i legitymacji studenckiej oraz duplikatów tych dokumentów (art. 79 ust. 2 pkt 3); wydania odpisu w języku obcym dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu, innych niż wydane na podstawie art. 77 ust. 2 (art. 79 ust. 2 pkt 4); wydania duplikatu dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu (art. 79 ust. 2 pkt 5).

Pierwszy z przypadków prezentuje się jako najistotniejszy z punktu widzenia wielkości ewentualnego pola do nadużyć. Chodzi tu o powtarzanie określonych zajęć na studiach stacjonarnych (w szkole doktorskiej) z powodu niezadowolających wyników w nauce<sup>8</sup>. Dotychczasowa analogiczna regulacja w psw. (art. 99 ust. 1 pkt 2) obejmowała nie tylko studia stacjonarne (inne niż studia III stopnia), ale również stacjonarne studia doktoranckie. Innymi słowy, ilustrując to najczęstszym przypadkiem, dwukrotne uzyskanie przez doktoranta oceny niedostatecznej z zajęć, do których realizacji był zobowiązany, mogło skutkować nałożeniem opłaty i powtarzaniem tychże zajęć. W aktualnym stanie prawnym mechanizmy zabezpieczające przed uporczywym niezaliczaniem zajęć wydają się niewystarczające. W pierwszej kolejności – na gruncie obowiązującej ustawy – jako podstawowe narzędzie powstrzymania tego rodzaju osobliwości jawi się instytucja skreślenia z listy doktorantów w szkole doktorskiej (art. 203 psw.). Przytoczmy poniżej ustawowe przesłanki takiego skreślenia:

„1. Doktoranta skreśla się z listy doktorantów w przypadku:

- 1) negatywnego wyniku oceny śródkresowej;
- 2) niezłożenia rozprawy doktorskiej w terminie określonym w indywidualnym planie badawczym;
- 3) rezygnacji z kształcenia.

2. Doktorant może być skreślony z listy doktorantów w przypadku:

- 1) niezadowolającego postępu w przygotowaniu rozprawy doktorskiej;
- 2) niewywiązywania się z obowiązków, o których mowa w art. 207<sup>9</sup>.

3. Skreślenie z listy doktorantów następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Od decyzji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

8 Szerzej: P. Brzuszcza, Opłaty z tytułu powtarzania zajęć na studiach wyższych z powodu niezadowolających wyników w nauce w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Konstytucji RP i orzecznictwa sądów administracyjnych, (w:) M. Radajewski, R. Chęciński (red.), Od Akademii Lubrańskiego do Ustawy 2.0 – nauka i szkolnictwo wyższe w polskich systemach prawnych, Poznań 2019, s. 114–135.

9 Chodzi tu o przestrzeganie regulaminu szkoły doktorskiej oraz realizację programu kształcenia i indywidualnego planu badawczego.



W kontekście opisanej wyżej sytuacji najadekwatniejszym instrumentem, spośród tych z art. 203 pswn., do zwalczania tego rodzaju nieprawidłowości jest okoliczność wskazana w art. 203 ust. 2 pkt 2. Tak więc w regulaminach szkół doktorskich zapewne znajdują się przepisy, które mogłyby stanowić podstawę skreślenia w sytuacji niezaliczenia przez doktoranta obligatoryjnych zajęć. Więcej – punkt odniesienia stanowi tu również program kształcenia, którego niewłaściwa realizacja czy wprost brak realizacji winien być, zdaje się, w jakiś sposób sankcjonowany. Niemniej jednak skreślenie z listy doktorantów to najradykałniejszy ze środków prawnych, wymagający pieczołowitego zbadania okoliczności, jakie spowodowały, że dany doktorant nie był w stanie zaliczyć określonych zajęć. To decyzja uznaniowa, oparta na przesłance fakultatywnej z art. 203 ust. 2 pkt 2 pswn. Zwrot „może być skreślony” wskazuje na pewien subiektywizm w ocenie sytuacji strony (doktoranta), quantum władzy dyskrecjonalnej. Nie jest to jednak tożsame z dowolnością w podejmowaniu tego rodzaju decyzji. W przeciwieństwie do psw., która to nakazywała w myśl art. 207 odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>10</sup>, pswn. nakazuje ich stosowanie wprost. To w kontekście ewentualnego skreślenia z listy doktorantów nakłada na organ liczne zobowiązania, takie jak choćby – jedynie tytułem przykładu – zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), staranne przedstawienie okoliczności rozstrzygnięcia, czyli zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), przestrzeganie terminów na rozpatrzenie sprawy (art. 35 k.p.a.), wszechstronną ocenę materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.) czy też umożliwienie doktorantowi odniesienia się do ustaleń faktycznych poczynionych przez organ (art. 81 k.p.a.). Innymi słowy – takie skreślenie w razie uzyskiwania przez doktoranta ocen niedostatecznych z zajęć musi spełniać standardy prawne przewidziane w k.p.a., a więc konieczne jest tu staranne prowadzenie sprawy. Szkoła doktorska to nowa instytucja w systemie nauki i szkolnictwa wyższego. Jej kadry administracyjne są nierzadko najzwyczajniej nieprzygotowane do załatwiania spraw doktorantów na płaszczyźnie prawnej w sposób profesjonalny – tak, by decyzja o skreśleniu z listy doktorantów mogła obronić się przed sądem administracyjnym po wcześniejszej skardze byłego doktoranta. Rewersem tak przedstawionego stanu rzeczy jest sytuacja, w której organ, mimo podstaw do skreślenia z listy doktorantów, unika podjęcia takiego właśnie rozstrzygnięcia. Bierze się to z obaw przed uwikłaniem w żmudną – z perspektywy „przeciętnego” pracownika administracji szkół doktorskich – procedurę administracyjną, a później ewentualnie sądownoadministracyjną. Naturalnie większe podmioty prowadzące szkoły doktorskie mogą liczyć na wsparcie ze strony uczelnianych prawników, jednak skreślenie z listy doktorantów zostaje przecież zazwyczaj zapoczątkowane przez pracownika sekretariatu, który to w praktyce

10 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.).

dokonyje rozliczenia danego etapu kształcenia w szkole doktorskiej. Pytanie zatem, czy problem ów nie powinien stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy.

Z zagadnieniem ukazanym w poprzednim ustępie koresponduje zjawisko – którego występowanie może prezentować się tu jako co najmniej przejawskrawione – nagminnego gubienia dokumentów, o jakich wzmiankuje art. 79 ust. 2 pkt 3–5. Chodzi tu m.in. o indeksy, legitymacje czy duplikaty dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu. Zakres podmiotowy tych unormowań obejmuje studentów. Jednakże – jakkolwiek to dość ekstremalnie zakreślona perspektywa – można sobie wyobrazić doktoranta, który na złość nielubianemu przezeń pracownikowi sekretariatu pojawia się co kilka dni z wnioskiem o ponowne wydanie rzekomo zaginionych dokumentów. Nie jest on zobligowany w ramach pswn. do wniesienia w takim przypadku opłaty. Może zatem wielokrotnie składać stosowny w tym względzie wniosek. Tym samym wprowadzenie choćby niewielkiej należności za wystawienie owych artefaktów mogłoby w jakimś stopniu powściągnąć złośliwość wzmiankowanego doktoranta.

### **3. Ustalanie wysokości opłat i zwalnianie z opłat**

Ustaliliśmy wcześniej, że w świetle pswn. możliwe jest pobieranie przez uczelnię od doktorantów opłat za przeprowadzenie rekrutacji (art. 79 ust. 2 pkt 1), przeprowadzenie potwierdzania efektów uczenia się (art. 79 ust. 2 pkt 2), korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich (art. 79 ust. 2 pkt 6). Należy w tym kontekście pamiętać, że ich wysokość powinna mniej więcej pokrywać się z realnymi kosztami ponoszonymi przez uczelnie z powyższych tytułów. Pojęcie kosztochłonności jest tu kluczowe. Dostrzega to również ustawodawca, który w art. 80 ust. 1 wskazał, że wysokość opłat za usługi edukacyjne nie może przekraczać kosztów niezbędnych do utworzenia i prowadzenia studiów oraz przygotowania i wdrażania strategii uczelni. Trudna jest zatem do racjonalnego wy tłumaczenia sytuacja, w której nie następuje różnicowanie opłat rekrutacyjnych, jeśli przeprowadzane postępowania rekrutacyjne wymagają odmiennych kosztów. I tak, posiłkując się tu pewną egzemplifikacją, opłata rekrutacyjna w tej samej wysokości nie powinna być uiszczana w przypadku uczelni A, w której rekrutacja opiera się jedynie na rejestracji w stosownym systemie informatycznym, i uczelni B, o profilu artystycznym, gdzie wymaga się od kandydatów udziału w wieloetapowej procedurze wymagającej, siłą rzeczy, większych nakładów finansowych. Analiza praktyki podmiotów prowadzących szkoły doktorskie wskazuje, że powyższy modus operandi (dyferencjacja opłat) nie przedstawia się niekiedy jako oczywisty. Wciąż też – jak to się dzieje w niemałej liczbie szkół wyższych – próżno szukać informacji o wysokości tych opłat w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach podmiotowych uczelni, do czego zobowiązuje art. 80 ust. 5 pswn. W tym miejscu godzi się również wspomnieć, że pswn. umożliwia zwolnienie studenta czy

doktoranta z opłat składających się na katalog zamknięty określony w art. 79 ust. 1–2, z tym że to uczelnia publiczna ustala warunki i tryb zwalniania z tychże opłat. Z reguły dwoma głównymi kryteriami zwalniania z opłat są osiągnięcia naukowe czy wyniki w nauce oraz trudna sytuacja materialna, czego nie można jednak utożsamiać tylko z otrzymywaniem stypendium socjalnego, co jest relatywnie częstą praktyką „ułatwiająca” podejmowanie decyzji o zwolnieniu. Sytuacje poszczególnych studentów czy też doktorantów należy rozstrzygać a casu ad casum. Niekiedy przesłanką zwolnienia z opłat bywa również działalność społeczna wnioskodawcy, na przykład w obrębie samorządu studenckiego/doktoranckiego, w wolontariacie etc. Warto podkreślić, że obecnie obowiązująca ustawa – w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki psw. – daje podstawę prawną do stosowania zwolnienia z opłaty rekrutacyjnej. Dotychczas, zdaje się, prawodawca wychodził z założenia, że jej wysokość jest stosunkowo niewielka, ergo nie ma potrzeby pomieszczenia w ustawie odpowiednich przepisów. Niemniej kwota ta w razie równoległej rekrutacji przyszłego studenta na większą liczbę kierunków czy też doktoranta do większej liczby szkół doktorskich (co jest możliwe, aczkolwiek doktorant musi ostatecznie podjąć decyzję co do jednej szkoły doktorskiej, w której zamierza się kształcić) może znacznie obciążyć budżet kandydata i jego najbliższej rodziny. Tak więc wprowadzenie na szczebel ustawowy opcji zwolnienia z opłaty rekrutacyjnej to właściwe rozwiązanie.

## Wnioski

W myśl art. 198 ust. 8 pswn. za kształcenie w szkołach doktorskich nie pobiera się opłat. W świetle tego aktu prawnego trzema dozwolonymi rodzajami opłat są te, o których mowa w art. 79 ust. 2 pkt 1–2 i 6, czyli te za przeprowadzenie rekrutacji (pkt 1), przeprowadzenie potwierdzania efektów uczenia się (pkt 2), korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich (pkt 6). Interpretacja ta znajduje oparcie w ustaleniach doktryny. Podziela ją również piszący te słowa. Jednocześnie sprzeciw budzi praktyka stosowania wykładni rozszerzającej przy pobieraniu opłat czy też ich uszczegóławianie w aktach prawa wewnętrznego uczelni w sposób konkludentny. De lege ferenda należałoby się zastanowić, jak ochronić podmioty prowadzące szkoły doktorskie przed nadużyciami, do których impulsem może być obecne ograniczenie stosowania uregulowań dotyczących uiszczania opłat z tytułu powtarzania zajęć w związku z niezadowolającymi wynikami w nauce (art. 79 ust. 1 pkt 2 pswn.) i wydawania duplikatów niektórych dokumentów (art. 79 ust. 2 pkt 3–5 pswn.), wyłącznie do osób posiadających status studenta. Starannie opracowane przepisy prawne powinny zabezpieczać przed sytuacjami, które wydają się na pierwszy rzut oka marginalne. Obecna konstrukcja art. 79 pswn. jest pod tym kątem wadliwa.

BIBLIOGRAFIA

- Brzuszcak P., Komentarz do art. 99–99a i 104 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny, Warszawa 2015.
- Brzuszcak P., Opłaty z tytułu powtarzania zajęć na studiach wyższych z powodu niezadowolających wyników w nauce w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Konstytucji RP i orzecznictwa sądów administracyjnych, (w:) M. Radajewski, R. Chęciński (red.), Od Akademii Lubrańskiego do Ustawy 2.0 – nauka i szkolnictwo wyższe w polskich systemach prawnych, Poznań 2019.
- Brzuszcak P., Skąd biorą się opłaty na studiach wyższych w uczelniach publicznych, „StRuNa – Rocznik Ruchu Naukowego” 2017, nr 1.
- Dokowicz M., Komentarz do art. 198 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019.
- Izdebski H., Komentarz do art. 198 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (w:) H. Izdebski, J.M. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019.
- Kierznowski Ł., Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz 259–264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Warszawa 2018.

**Paweł Dańczak**

Uniwersytet Łódzki, Polska

pdanczak@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9716-9985>

## **Decyzja w przedmiocie zwolnień za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne na gruncie nowej regulacji prawnej**

Decision on Exemptions for Educational Services Provided by the University under the New Legal Regulation

**Abstract:** Higher education in Poland has been constantly reformed for over a decade so that Polish universities can effectively compete with foreign counterparts, and their graduates are attractive to employers. The possibility of learning may depend on paying the appropriate fees. This can put a heavy burden on the student's budget, but the student may apply for an exemption from these fees under the conditions set by the university. Existing regulations were imprecise in this respect, which is why the adoption of the new law gave the opportunity to solve many related problems. One of the main issues requiring legislative intervention was to clarify what fees universities can charge their students and in what form they should decide to exclude these fees. This goal has only been partially achieved. The catalogue of fees has been defined, but it has not been determined whether the exemption from the obligation to pay them should be made by an administrative decision or any other act of the university body. The analysis of the new provisions leads to the conclusion that the principle should be the adoption of an administrative decision granting exemption from fees for educational services, whereas in the case of other fees referred to in art. 79 § 2 p.w.sz.n., the appropriate decision should be in a different form.

**Keywords:** fees for educational services, exemptions and reliefs from fees, administrative decision

**Słowa kluczowe:** opłaty za usługi edukacyjne, zwolnienia i ulgi od opłat, decyzja administracyjna

### **Wprowadzenie**

Od przeszło dekady szkolnictwo wyższe w Polsce poddawane jest kolejnym, dużym reformom, a każda następną opcją polityczną będącą u steru władzy ma swoją autorską wizję, jak współcześnie powinna wyglądać i funkcjonować właśnie ta sfera życia społecznego, aby polskie uczelnie mogły skutecznie konkurować pod względem edukacyjnym i naukowym z ich zagranicznymi odpowiednikami, zapewniając jed-

nocześniej swoim absolwentom atrakcyjność na rynku pracy oraz gwarancję wysokich zarobków.

Pod sztandarem podobnych haseł prowadzone były prace również nad ostatnią z reform nauki i szkolnictwa wyższego, która w opinii jej autorów miała być inna niż wszystkie, dla przeprowadzenia której impuls miał wyjść z samego środowiska akademickiego i która miała stwarzać najlepsze warunki do rozwoju polskiej nauki, a także kształcenia kadr przyszłości. Nową regulację przedstawiano jako pierwszą od lat kompleksową zmianę podejścia do badań naukowych, nauczania studentów i zarządzania uczelnią<sup>1</sup>. Wagę podejmowanych zmian oraz ich skalę postanowiono oddać także poprzez medialne określanie nowo tworzonej ustawy mianem „Konstytucji dla nauki” lub „Ustawy 2.0”.

Zwieńczeniem prac reformujących szkolnictwo wyższe i naukę stała się przede wszystkim Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>2</sup> (dalej: pswn. lub ustawa), która swoją treścią objęła problematykę rozproszoną dotychczas w kilku aktach prawnych, odrębnie regulujących zagadnienia szkolnictwa wyższego, nauki i finansowania tych sfer oraz nadawania stopni naukowych i tytułu naukowego. Można zatem powiedzieć, że w pewnym sensie spełnione zostało założenie pomysłodawców reformy, aby w jednym akcie prawnym zawrzeć wszystkie aspekty tworzące system nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Prace nad nową regulacją bez wątpienia były także okazją do uporządkowania wielu kwestii, które pod rządami poprzednich regulacji uchodziły za nie w pełni dopracowane, mało precyzyjne i nastrożające wielu problemów praktycznych.

Jednym z takich zagadnień, budzących poważne kontrowersje i wywołującym liczne rozbieżności w praktyce działania uczelnianych organów, była kwestia opłat, jakie uczelnie mogą pobierać od swoich studentów, oraz procesowej formy zwalniania z obowiązku ich wnoszenia, a także przyznawania w tym zakresie ulg. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy nowa regulacja prawna rozstrzygnęła wątpliwości narosłe na gruncie poprzednio obowiązujących unormowań oraz ocena przewidzianych w tym względzie rozwiązań.

## **1. Odpłatność za usługi edukacyjne a zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych**

Na wstępie rozważań wypada przypomnieć, że Konstytucja RP w art. 70 ust. 2 wprowadziła zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych. Zasada ta nie ma jednak samoistnego charakteru, lecz należy ją umiejscawiać w szerszym kontekście

---

1 Zob. <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/podsumowanie-zmian>, a także fragment wypowiedzi Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Jarosława Gowina, zamieszczony na stronie <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/o-ustawie> (4.06.2020 r.).

2 Tekst. jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

ogólnie pojmowanego prawa do nauki, o którym ustawa zasadnicza stanowi w art. 70 ust. 1<sup>3</sup>. Prawo do nauki jest zaś rozumiane jako możliwość zdobywania wiedzy w toku zorganizowanego i prowadzonego w sposób ciągły kształcenia, w ramach którego oferowany jest określony kanon wiedzy ogólnej oraz pogłębiona wiedza specjalistyczna. Rezultatem takiego kształcenia ma być uzyskanie stosownych i jednolitych w skali kraju dokumentów pozwalających na kontynuowanie nauki lub wykonywanie określonego zawodu<sup>4</sup>.

W powyższym kontekście ujawniły się wątpliwości natury konstytucyjnej, dotyczące dopuszczalności odpłatności za zajęcia na uczelniach publicznych, odnoszące się w szczególności do zakresu takiej odpłatności, bowiem powołany wcześniej art. 70 ust. 2 Konstytucji RP stanowi o odpłatności na uczelniach publicznych za „niektóre usługi edukacyjne”, nie zakreślając jednocześnie granic pojęciowych tego sformułowania. Wypowiadając się w tej kwestii, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada bezpłatności nauki oferowanej przez szkoły publiczne jest tylko jednym z elementów składowych gwarantowanego konstytucyjnie prawa do nauki, natomiast sama gwarancja bezpłatności nauki nie może być rozumiana jako prawo absolutne i nieograniczone. Co więcej, Trybunał uznał, że dostęp do bezpłatnych studiów na uczelni publicznej ze swej natury musi być limitowany, uwzględniając realne możliwości finansów publicznych, dlatego zasada bezpłatnej nauki nie powinna być wykładana w ten sposób, że jej skutkiem byłoby na przykład zamknięcie uczelniom możliwości prowadzenia odpłatnych studiów niestacjonarnych. Rzecz w tym – jak podniósł TK, aby opłaty za studia i ich wysokość były uzasadnione kosztem tych studiów, niezajdującym pokrycia w środkach publicznych<sup>5</sup>. Pogląd wyrażony w trybunalskim orzeczeniu okazał się o tyle istotny dla szkolnictwa wyższego w Polsce, że potwierdził możliwość prowadzenia kształcenia na studiach wyższych prowadzonych na uczelniach publicznych w trybie odpłatnym, określając jednocześnie granice dopuszczalnej odpłatności. W jego świetle wszelkie opłaty powinny być wyłącznie środkiem zapewniającym dostęp do kształcenia, a nie formą zysku z tytułu prowadzonej działalności dydaktycznej<sup>6</sup>. Myśl ta znalazła następnie swoje rozwinięcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreślono, że wprowadzenie odpłatności za świadczenie usług edukacyjnych należy do atrybutów autonomii publicznych szkół wyższych i stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady bezpłatności

- 3 M. Szewczyk, Problemy odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki, (w:) J. Pakuła (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy, Toruń 2012, s. 47.
- 4 Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 70, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 3.
- 5 Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.
- 6 T. Brzezicki, Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce, Toruń 2010, s. 56; por. także P. Brzuszczak, Komentarz do art. 99, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kosturbiac (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny, Warszawa 2015, s. 146.

nauki w szkołach publicznych, to jednak wyjątek ten możliwy jest do stosowania w granicach, na jakie pozwala ustawa<sup>7</sup>.

## 2. Zarys reguł ustalania wysokości opłat za usługi edukacyjne

Warto dostrzec, że wprowadzenie przez publiczne szkoły wyższe odpłatności za świadczone przez nie usługi edukacyjne nie jest obligatoryjne. Ustrojodawca przewidział bowiem taką ewentualność alternatywnie, niejako w uzupełnieniu ogólnej reguły, co do zasady bezpłatności kształcenia na publicznych uczelniach wyższych, pozostawiając ostateczny wybór w tym zakresie ustawodawcy zwykłemu. Kształcenie to, przynajmniej hipotetycznie, mogłoby więc odbywać się na warunkach całkowitego braku odpłatności, jednak w obliczu permanentnego niedofinansowania szkolnictwa wyższego w Polsce oraz rosnących potrzeb związanych z rozwojem tej sfery życia społecznego oraz nieodzownie towarzyszącej jej sfery nauki rozwiązanie takie jest aktualnie mało realistyczne. Mało prawdopodobne jest zatem także, aby ustawodawca, nawet w odległej przyszłości, zaproponował rezygnację z wszelkiej odpłatności za świadczone w szkołach wyższych usługi na rzecz całkowitej bezpłatności nauczania.

Zamknięty katalog opłat, jakie uczelnia publiczna może pobierać – fakultatywnie – został w aktualnym stanie prawnym określony przepisem art. 79 ust. 1 i 2 pswn., przy czym bezpośrednio związane z tokiem kształcenia są opłaty wymienione w ust. 1, wskazującym na możliwość pobierania przez uczelnię należności za kształcenie na studiach niestacjonarnych, powtarzanie określonych zajęć na studiach niestacjonarnych z powodu niezadowalających wyników w nauce, kształcenie na studiach w języku obcym, prowadzenie zajęć nieobjętych programem studiów czy kształcenie cudzoziemców na studiach stacjonarnych w języku polskim. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie i co wynika zresztą wprost z konstrukcji powołanego wyżej przepisu ustawy, opartego na enumeracji konkretnych rodzajów opłat, ustanowiony w nim katalog nie może być przez uczelnie w żaden sposób swobodnie rozszerzany o jakiegokolwiek inne należności związane ze świadczeniem przez nie usług edukacyjnych aniżeli bezpośrednio wymienione w omawianym unormowaniu<sup>8</sup>.

Wysokość opłat, do których pobierania uprawniona jest uczelnia, nie może być przy tym ustalana arbitralnie, ponieważ zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy nie może ona przekraczać kosztów niezbędnych do utworzenia i prowadzenia studiów oraz przygotowania i wdrażania strategii uczelni. Warto jednak zauważyć, że wspomniany przepis nie stanowi o kosztach utworzenia i prowadzenia konkretnego ki-

---

7 Por. wyrok NSA z dnia 7 września 2011 r., I OSK 1049/11, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); dalej: CBOŚA (6.06.2020).

8 Por. M. Dokowicz, Komentarz do art. 79, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, s. 253.



erunku studiów, lecz odwołuje się do szerszej, a zarazem ogólnej kategorii „studiów prowadzonych w danej uczelni”. W rezultacie kalkulacja wysokości opłat opiera się na wartościach globalnych kosztów generowanych przy prowadzeniu studiów w całej uczelni, a nie tylko uwzględnia nakłady ponoszone przez uczelnię w związku z funkcjonowaniem poszczególnych kierunków czy z prowadzeniem studiów na pojedynczym wydziale bądź w innej jednostce organizacyjnej szkoły wyższej. Rozwiązanie takie w pełni koresponduje zatem z wytycznymi TK, sformułowanymi co prawda w odniesieniu do nieobowiązującego już stanu prawnego, ale wciąż jak najbardziej aktualnymi w obecnych uwarunkowaniach prawnych, aby uczelnie, a zwłaszcza uniwersytety, postrzegać jako całość kierującą się zasadą solidarności. Biorąc zaś pod uwagę, że koszty studiów doświadczalnych i eksperymentalnych są znacznie wyższe niż prowadzone na wydziałach nauk humanistycznych i społecznych, dokonywanie przez władze uczelni przesunięć finansowych, w tym pochodzących właśnie z opłat za studia, służyć ma zapewnieniu w miarę harmonijnego rozwoju całej uczelni<sup>9</sup>. Należy dodać jednocześnie, że mocą art. 81 ust. 1 i 2 pswn. wprowadzono obowiązek ustalenia opłat pobieranych od studentów jeszcze przed rozpoczęciem rekrutacji na studia, gwarantując jednocześnie osobom przyjętym na dany rok studiów, co do zasady, niezmiennosc tych opłat w całym okresie kształcenia. W rezultacie kandydat na studia może obiektywnie ocenić, czy jego sytuacja materialna pozwala na podjęcie nauki w szkole wyższej bez ryzyka nadmiernego uszczerbku dla budżetu domowego w perspektywie całego okresu studiowania. Ponadto student zyskuje dzięki powyższemu rozwiązaniu pewność, że władze uczelni nie zaskoczą go nowymi opłatami czy niespodziewaną zmianą wysokości opłat.

### 3. Forma rozstrzygnięcia o ulgach w opłatach za usługi edukacyjne

Jakkolwiek w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji<sup>10</sup> mocą aktualnych przepisów uporządkowano katalog opłat pobieranych od studentów, co należy ocenić w pełni pozytywnie, trudno nie dostrzec także mankamentów, których nie ustrzegł się ustawodawca przy projektowaniu i uchwalaniu obecnych rozwiązań dotyczących opłat za usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie publiczne. W istocie rzeczy niedostatki bieżących unormowań polegają w dużym stopniu na pozostawieniu poza marginesem ustawy fundamentalnych zagadnień związanych z procesową

<sup>9</sup> Por. wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A z 2005 nr 9, poz. 99; a także A. Szymańska, Komentarz do art. 99, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 218–219.

<sup>10</sup> Art. 99 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm., dalej: pswn.). Wspomniane w tekście głównym uporządkowanie opłat polega przede wszystkim na zebraniu w ramach jednego przepisu wszystkich opłat pobieranych od studentów, które w wyżej wymienionej ustawie były dotychczas rozproszone w różnych unormowaniach – nie tylko zatem w art. 99.

stroną orzekania o udzielaniu studentom ulg w opłatach za studia, czy też mówiąc precyzyjniej – w ślad za art. 79 ust. 3 pswn. – zwalnianiu z tychże opłat. Dotyczy to zarówno formy orzekania o ewentualnym przyznaniu ulgi, jak również precyzyjnego określenia, czy dany sposób rozstrzygnięcia o zwolnieniu powinien mieć jednolite zastosowanie do wszystkich opłat określonych w art. 79, czy też należałoby zróżnicować tę kwestię odrębnie w stosunku do opłat uregulowanych odpowiednio w ust. 1 i 2. Przepis art. 79 ust. 3 ustawy, ani żaden inny, nie konkretyzuje także, jaki organ uczelni powinien być właściwy do podejmowania rozstrzygnięć w omawianym zakresie.

Poczynając od ostatniej z zasygnalizowanych kwestii, należy na wstępie zauważyć, że art. 79 ust. 3 ustawy przewiduje upoważnienie dla uczelni do określenia warunków i trybu zwalniania z opłat za usługi edukacyjne wymienione w ust. 1 oraz innego rodzaju opłat wskazanych w ust. 2, które choć związane są z szeroko pojętym studium, to obejmują jednak kwestie mieszczące się w kategoriach czynności administracyjnych dotyczących między innymi wydania indeksu i legitymacji studenckiej bądź spraw bytowych, tj. opłat za korzystanie z domów i stołówek studenckich. Użyte w powyższym przepisie słowo „tryb” mogłoby sugerować, że uczelnia posiada pełną swobodę między innymi gdy chodzi o określenie organu właściwego do rozstrzygania o przyznaniu ulg w opłatach. Uogólniając, twierdzenie takie nie jest błędne pod warunkiem przyjęcia założenia, że stosowny wewnętrzny akt uczelni, wykonujący delegację zawartą w powołanym przepisie, nie będzie kreował żadnego nowego organu w tych sprawach, lecz powierzy kompetencję do wydania stosownego orzeczenia któremuś z organów wskazanych statutem uczelni. Organem takim, z uwagi na przysługującą mu zgodnie z art. 23 ust. 1 pswn. kompetencję ogólną, może być przede wszystkim rektor, który w przypadku spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnych może, w myśl art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>11</sup>, upoważnić każdego pracownika uczelni do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć w jego imieniu. Istnieje jednak możliwość, by mocą postanowień statutu, w zakresie rozważanej problematyki, umocowanie do wydawania rozstrzygnięć powierzyć innemu aniżeli rektor organowi uczelni.

Kwestia ustalenia organu właściwego w sprawach zwolnień od opłat związanych z szeroko pojętym studium jest jednak wtórna wobec problemu ustalenia formy, w jakiej takie zwolnienie powinno następować. Ustawodawca niestety przemilczał tę kwestię, bowiem art. 79 ustawy całkowicie pomija to, czy ulga w opłatach powinna być przyznawana w drodze decyzji administracyjnej, a więc z uwzględnieniem określonego przepisami k.p.a. reżimu prawnego, czy też orzeczenie w omawianym zakresie może przybrać inną niż decyzja, w zasadzie dowolną formę, np. pisma pracownika uczelni skierowanego do studenta czy adnotacji na złożonym

11 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

przez studenta podaniu. Trudno jednocześnie zaakceptować sytuację, w której o sygnalizowanej kwestii miałyby zdecydować dopiero postanowienia wewnętrznego aktu uczelni wydanego na podstawie art. 79 ust. 3 ustawy. O ile bowiem ramy pojęciowe użytego w tym przepisie sformułowania, stanowiącego o warunkach i trybie zwalniania z opłat, można wypełnić wskazaniem konkretnych czynności mieszczących się w toku postępowania związanego z przyznaniem danej ulgi czy w końcu dokumentacji niezbędnej do przeanalizowania zasadności udzielenia określonego zwolnienia, o tyle wydaje się, że wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego byłoby dokonanie w przepisach uczelnianych samodzielnej dystynkcji, czy rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnień za opłaty ponoszone na rzecz uczelni powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, czy też w jeszcze innej formie. W rezultacie mogłoby to zresztą prowadzić do sytuacji, kiedy w różnych publicznych szkołach wyższych ta problematyka byłaby uregulowana w odmienny sposób, co w konsekwencji oznaczałoby, że również odmiennie kształtowałyby się pakiet gwarancji procesowych przysługujących adresatom takich rozstrzygnięć, zależnie od tego, gdzie odbywaliby oni studia. Prowadziłoby to więc do nieuzasadnionego zróżnicowania pozycji prawnej podobnych podmiotów, co jest nie do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa, obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym.

Problem określenia formy procesowej rozstrzygnięcia organu uczelni o udzieleniu ulg i zwolnień w opłatach za studia nie jest nowy. Doktryna i orzecznictwo, a przede wszystkim same uczelnie mierzyły się z nim także pod rządami uprzednio obowiązującej regulacji prawnej, która również milczeniem pomijała to kłopotliwe zagadnienie. Żałować więc należy, że ustawodawca nie skorzystał z dorobku piśmiennictwa oraz judykatury, przesądzając w przepisach aktualnych unormowań o sposobie załatwiania omawianych w niniejszym opracowaniu spraw, po raz kolejny pozostawiając lukę, którą dopiero trzeba będzie wypełnić. Tymczasem prosty zabieg legislacyjny nie tylko ograniczyłby niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne, ale przede wszystkim usprawniłby codzienne funkcjonowanie uczelnianych administracji, bez ryzyka popadania przez nie w konflikty ze studentami, które zapewne będą przynosić się dalej na sale rozpraw sądów administracyjnych.

Z pominięciem legislacyjnym kwestii procesowej formy rozstrzygnięcia spraw dotyczących ulg i zwolnień w opłatach za usługi edukacyjnej, jak już wcześniej wskazano, mieliśmy do czynienia także na gruncie nieobowiązującego art. 99 psw. W okresie jego obowiązywania, głównie za sprawą judykatury, doprowadzono do ujednolicenia standardu orzeczniczego na rzecz rozstrzygania omawianych spraw poprzez wydanie stosownej decyzji administracyjnej<sup>12</sup>. Przyczyniła się do tego przede

12 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Rz 934/11; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r., III SAB/Gd 28/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2012 r., IV SA/Wr 5/12; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., II SA/Po 366/13 – CBOSA (7.06.2020 r.).

wszystkim uchwałą NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt OPS 5/03, zawierająca jednoznaczne stanowisko, że decyzja w sprawie zwolnienia z opłaty za zajęcia dydaktyczne na uczelni państwowej jest indywidualnym aktem władztwa zakładowego, do którego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. i przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego<sup>13</sup>. Wprawdzie powyższy pogląd został przedstawiony na kanwie jeszcze wcześniejszej regulacji niż wspomniany art. 99 psw.<sup>14</sup>, niemniej jednak nie tylko nie stracił na aktualności pod rządami tego przepisu, ale również trudno znaleźć merytoryczne przesłanki, by negować jego trafność w odniesieniu do aktualnie obowiązującej regulacji, zwłaszcza w kontekście opłat uregulowanych w art. 79 ust. 1 ustawy, które dotyczą w istocie należności z tytułu świadczenia przez uczelnię usług edukacyjnych polegających na oferowaniu studentom określonych zajęć dydaktycznych, co przecież stanowiło meritum powołanej wcześniej uchwały NSA. Brak merytorycznych względów uzasadniających konieczność odejścia od tego stanowiska na rzecz jakiegś innej, trudnej nawet do sprecyzowania, opcji rozstrzygnięcia powyższej kategorii spraw stanowi istotny powód, aby mimo braku przepisu, który wprost by o tym stanowił, kwestia zwolnień od opłat za usługi edukacyjne stanowiła nadal materię rozstrzyganą decyzją administracyjną, której wydanie poprzedzałoby stosowne postępowanie wyjaśniające prowadzone w oparciu o przepisy k.p.a., oczywiście z uwzględnieniem regulacji wynikającej z aktu uczelni wydanego na podstawie art. 79 ust. 3 ustawy.

Jak się wydaje, wciąż aktualne orzecznictwo nie jest jedynym argumentem przemawiającym za koniecznością rozstrzygnięcia o ulgach w opłatach za usługi edukacyjne w drodze decyzji administracyjnej. Niedostatki obowiązujących w ostatnich latach regulacji prawnych sprawiły, że w praktyce funkcjonowania szkół wyższych wielokrotnie stawano przed dylematem, jakie rozstrzygnięcia organów uczelni powinny docelowo zapadać w tej formie procesowej. Proste przeniesienie materialnoprawnej definicji decyzji administracyjnej, rozumianej jako indywidualny władczy akt organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę administracyjną konkretnego podmiotu, okazywało się mało trafne w warunkach szkoły wyższej, prowadząc niejednokrotnie do błędnej oceny, iż określony akt uczelni kierowany do studenta czy doktoranta należy kwalifikować jako decyzję administracyjną, choć w istocie nie było ku temu stosownych podstaw<sup>15</sup>. Szersze rozważania w tym zakresie

13 ONSA z 2004 r., nr 1, poz. 9.

14 Uchwała NSA z dnia 13 października 2003 r. odnosiła się do regulacji zawartej w art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) w zw. z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz.U. Nr 84, poz. 380 ze zm.).

15 Przykładem tego rodzaju błędnego stanowiska był stwierdzenie, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie zaliczenia semestru lub roku studiów powinno następować w drodze decyzji administracyjnej; por. P. Dańczak, Głosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 673/10, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2011”, nr 1, s. 37–46.

nie mieszczą się w ramach niniejszego opracowania, dlatego nie ma potrzeby ich dalszego referowania. Wystarczające będzie przyjęcie na potrzeby dalszej analizy materialnoprawnej definicji decyzji administracyjnej wydawanej w sprawach studentów i doktorantów, zgodnie z którą jest to jednostronny, władczy akt właściwego organu uczelni, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu niezwiązaną ze zwykłym korzystaniem z usług szkoły wyższej bądź z jej mienia, przesądzającym o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku administracyjnoprawnego łączącego ten podmiot z uczelnią, bądź dotyczący przyznania temu podmiotowi dodatkowych uprawnień niewynikających bezpośrednio lub wyłącznie z samego procesu studiowania<sup>16</sup>. Analizując problematykę ponoszenia przez studentów opłat za usługi edukacyjne, nie sposób nie zauważyć, że kwestia ta jest bezpośrednio powiązana z realizacją przez daną osobę prawa do studiowania w określonej uczelni, jakie osoba ta nabyła po pomyślnym przejściu procedury rekrutacyjnej. Skutkiem tego procesu jest nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego między studentem a uczelnią, stosunku, którego główną istotę stanowi właśnie prawo do studiowania i zdobywania wykształcenia. Trzeba jednak pamiętać, że temu uprawnieniu może towarzyszyć również obowiązek ponoszenia opłat z tytułu odbywania studiów bądź korzystania z innych usług edukacyjnych, względem których ustawa przewidziała możliwość pobierania przez uczelnię stosownych należności za ich świadczenie. Taki obowiązek pozostaje zatem komplementarnym elementem wspomnianego wcześniej stosunku administracyjnoprawnego. Jest więc jego częścią, a nie czymś zupełnie odrębnym. Musi to więc prowadzić do wniosku, że każde udzielenie zwolnienia z opłaty za usługi edukacyjne powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ skutkiem tego jest w praktyce przekształcenie stosunku administracyjnoprawnego łączącego studenta z uczelnią, na której się kształci, w zakresie ciążącego na tym studencie obowiązku<sup>17</sup>.

Konieczność regulowania omawianego zagadnienia decyzją administracyjną pośrednio należy wywodzić także z treści art. 324 ust. 1 ustawy. Przepis ten dotyczy sytuacji cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach wyższych i przewiduje w jego pierwszym zdaniu, że cudzoziemiec może być zwolniony z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 oraz art. 163 ust. 2, na zasadach określonych w umowie między uczelniami albo umowie międzynarodowej. Znamienna jest jednak dalsza część tej regulacji, w myśl której cudzoziemca można również zwolnić od opłat określonych w art. 79 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 oraz art. 163 ust. 2 na podstawie decyzji administracyjnej rektora, dyrektora instytutu PAN lub dyrektora instytutu badawczego albo też decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki lub decyzji dyrektora NAWA w odniesieniu do jej stypendystów. Aprobując z jednej

16 P. Dańczak, *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015, s. 96.

17 *Ibidem*, s. 135.

strony takie rozwiązanie, przede wszystkim ze względu na zapewnienie tą drogą należnych jednostce gwarancji procesowych, w tym najdalej idącej – w postaci prawa do sądu, pojawia się oczywiste pytanie o powody zróżnicowania przez ustawodawcę pozycji prawnej obywateli polskich w stosunku do studiujących na polskich uczelniach cudzoziemców w zakresie tej samej materii, jaką są zwolnienia od opłat za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne. Nie wydaje się, aby był to zabieg celowy, gdyż w sposób oczywisty prowadziłyby to naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Jedynym zatem rozsądnym wytłumaczeniem rozbieżności między ogólną regulacją dotyczącą zwalniania od opłat za studia a unormowaniem odnoszącym się do cudzoziemców studiujących w polskim systemie szkolnictwa wyższego jest niechlujstwo ustawodawcy, który na żadnym etapie procesu legislacyjnego nie dostrzegł wskazanej wadliwości przepisów ustawy, a następnie nie podjął niezbędnych kroków w celu jej wyeliminowania. Abstrahując od jednoznacznie negatywnej oceny samego ustawodawcy, nie można jednocześnie aprobować konsekwencji wynikających z jego niedopatrzeń, które nie dają się pogodzić z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. Nie można więc zgodzić się na to, aby w zakresie tej samej kategorii spraw istniała swoista dwutorowość ich rozstrzygania, zależna w praktyce wyłącznie od posiadanego przez studenta obywatelstwa. Z tego powodu, skoro ustawodawca uznał, iż podstawą zwolnienia cudzoziemca z opłat za usługi edukacyjne może być decyzja administracyjna, to nie może być wątpliwości, że również w tej formie procesowej powinny być podejmowane rozstrzygnięcia wobec studentów krajowych, gdyż inne rozwiązanie w świetle tej sytuacji, jak również wcześniej przedstawionych argumentów, nie znajduje prawnego i faktycznego uzasadnienia.

#### **4. Wyłączenie orzekania w drodze decyzji administracyjnej w przypadku zwalniania z innych opłat niż za usługi edukacyjne**

Jakkolwiek przedmiotem opracowania uczyniono problematykę rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnień od opłat za świadczone przez uczelnię usługi edukacyjne, o których stanowi ust. 1 art. 79 ustawy, to przynajmniej sygnalizacyjnie należałoby się odnieść także do kwestii zwalniania z obowiązku ponoszenia przez studentów opłat, o których mowa w ust. 2 art. 79. Zgodnie z jego treścią uczelnia publiczna może pobierać również opłaty za: przeprowadzenie rekrutacji; przeprowadzenie potwierdzania efektów uczenia się; wydanie indeksu i legitymacji oraz duplikatów tych dokumentów; wydanie odpisu w języku obcym dyplomu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu, innych niż wymienione w art. 77 ust. 2; wydanie duplikatu ukończenia studiów i suplementu do dyplomu; korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich.

Nie wdając się, z uwagi na założone ramy objętościowe, w bliższą charakterystykę poszczególnych opłat, już na wstępie wypada postawić tezę, iż zwolnienie z ich ponoszenia nie powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, mimo że zostały one przewidziane w ramach jednego art. 79, obok opłat za usługi edukacyjne. Przekonanie o tym bierze się z kilku powodów. Po pierwsze, kwestia ponoszenia wspomnianych należności, choć pozostaje w związku ze studiami, to jednak ma charakter wtórny wobec wspomnianego wcześniej podstawowego stosunku administracyjnoprawnego łączącego studenta z uczelnią i nie odnosi się wprost do realizacji prawa studenta do kształcenia. Oznacza to, że ewentualne zwolnienie z opłat uregulowanych w art. 79 ust. 2 ustawy nie wpływa na kształt tego stosunku, co w konsekwencji nie wywołuje konieczności, by w tym zakresie wypowiedź właściwego organu uczelni musiała przybierać postać decyzji administracyjnej. Co więcej, ewentualne rozstrzygnięcie wydane w tym zakresie nie wpisywałoby w przytoczoną wcześniej materialną definicję decyzji administracyjnej. Po drugie, w przypadku korzystania z domów i stołówek studenckich mamy do czynienia z korzystaniem przez studentów z mienia uczelni, co wyklucza możliwość orzekania w zakresie należnych z tego tytułu opłat w formie decyzji administracyjnej. Z kolei pozostałe opłaty swym charakterem najbardziej zbliżone są albo do znanej z art. 261 k.p.a. konstrukcji opłat i kosztów postępowania, które powinny być uiszczone z góry pod rygorem zwrotu podania w razie ich nieuiszczenia czy zaniechania uzależnionej od danej opłaty czynności, albo do swoistej opłaty kancelaryjnej za określoną czynność urzędniczą. Trudno zatem znaleźć sensowne uzasadnienie tego, że ewentualne udzielenie ulgi od poniesienia takiej należności wymaga aż wydania decyzji administracyjnej, co otwiera potencjalnie drogę do dalszego procedowania, w tym na drodze sądowej, prowadząc w rezultacie do wygenerowania nieproporcjonalnie większych kosztów obsługi takiej sprawy aniżeli wartość jej przedmiotu. Dlatego właśnie sprawy warunków i trybu udzielania zwolnień od opłat uregulowanych w art. 79 ust. 2 ustawy należy, z wykluczeniem możliwości wydania decyzji administracyjnej na rzecz innej formy rozstrzygnięcia, pozostawić do szczegółowego uregulowania w ramach aktu właściwego organu uczelni wydawanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 79 ust. 3 pswn.

## **Wnioski**

Podsumowując, ustawodawca nie wykorzystał szansy, aby przy okazji wdrażania zupełnie nowej regulacji rozwiązać wszystkie problemy wynikające z niedoskonałości wcześniejszych ram prawnych. Przykładem tego jest właśnie problematyka zwolnień od opłat, jakie mogą pobierać szkoły wyższe. Wprawdzie uporządkowano katalog samych opłat i nie trzeba go już ustalać – jak dotychczas – analizując całą treść ustawy, to jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że na tym ustawodawca się zatrzymał, pom-

ijając równie istotne, zwłaszcza dla praktyki funkcjonowania uczelni wyższych, aspekty proceduralne związane z udzielaniem przez nie tychże zwolnień. Nic bowiem nie stało na przeszkodzie, by wraz z tak przekrojową reformą recypować na jej grunt ujednolicone na przestrzeni lat ustalenia doktryny i orzecznictwa, przecinając wszelkie spory związane ze sposobem załatwiania spraw dotyczących ulg w opłatach za usługi edukacyjne. Sygnalizowane zaniechanie legislacyjne w tym zakresie, w świetle przedstawionej w niniejszym opracowaniu argumentacji, nie może jednak zmieniać oceny, że gdy chodzi o udzielanie zwolnień od opłat z tytułu usług edukacyjnych, jedyną akceptowalną formą rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, zapewniającą niezbędne gwarancje procesowe stronie (studentowi), w tym docelowo prawo do sądu, powinna być decyzja administracyjna.

#### BIBLIOGRAFIA

- Brzezicki T., *Ustrój szkolnictwa wyższego w Polsce*, Toruń 2010.
- Brzuszczak P., Komentarz do art. 99, (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kosturbić (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015.
- Dańczak P., Głosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., I OSK 673/10, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2011”, nr 1.
- Dańczak P., *Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów*, Warszawa 2015.
- Dokowicz M., Komentarz do art. 79, (w:) J. Woźnicki (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., Komentarz do art. 70, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Szewczyk M., *Problemy odpłatności za studia stacjonarne w świetle konstytucyjnego prawa do nauki*, (w:) J. Pakuła (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012.
- Szymańska A., Komentarz do art. 99, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013.



**Katarzyna Górak-Sosnowska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska

kgorak@sgh.waw.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1121-6240>

**Lidia Tomaszewska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska

lidia.tomaszewska@sgh.waw.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1485-9305>

## **Rola dziekanatów w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych na uczelniach**

Role of Dean's Offices in Developing Internal Normative Acts at HEIs

**Abstract:** Dean's Offices are administrative units of a wide scope of tasks with particular focus on managing students affairs. Their work is regulated by ordinary law, as well as internal normative acts developed at their respective HEIs. In our article we analyse the role of the Dean's Offices in creating such acts in regard to a) their inclusion in this process; b) their ability to initiate such process; c) a wider framework of legal knowledge that they have access to. Our source material are 15 structured interviews with heads of Dean's Offices at public and non-public HEIs. Our results indicate that the inclusion of Dean's Offices in developing internal normative acts varies and seems to be an indication of HEI's dominating organisational culture. In case of role-oriented cultures, there might be some channels that enable the Dean's Offices to participate in developing the regulation. However, it depends on the power relations between the Dean's Offices and central administration of the HEIs. Much more rarely are the HEI effect-oriented and including all relevant stakeholder (regardless of their position in the HEI's hierarchy) into designing the regulation.

**Keywords:** Dean's Office, internal normative act, HEI

**Słowa kluczowe:** dziekanat, wewnętrzne akty normatywne, szkoła wyższa

### **Wprowadzenie**

Dziekanaty są szerokoprofilowymi jednostkami administracyjnymi na swoich uczelniach, a na wydziałach dodatkowo jednostkami centralnymi. Przeplatają

się tam interesy trzech głównych grup wewnętrznych interesariuszy uczelni – studentów, nauczycieli akademickich oraz innych pracowników administracyjnych. Zajmując się obsługą procesu dydaktycznego (a nierzadko również sprawami administracyjnymi wydziału i nauczycieli akademickich), są jednostkami pomocniczymi, które wspierają w różnym stopniu dwie z trzech głównych misji uczelni: prowadzenie działalności dydaktycznej oraz naukowo-badawczej. W pierwszym przypadku rola dziekanatów jest dominująca – jednostki te zajmują się bowiem obsługą toku studiów od immatrykulacji po wydanie absolwentom dokumentów poświadczających ukończenie studiów. W przypadku drugim rola dziekanatów jest zdecydowanie mniejsza (i zależy ona w dużej mierze od struktury uczelni<sup>1</sup>), ponieważ obsługą badań czy projektów zajmują się na uczelniach dedykowane jednostki (biura lub centra zarządzania projektami, badaniami czy obsługi projektów), jednak nadal część zadań związanych z obsługą nauczycieli akademickich spada na dziekanaty. W obu zdecydowana większość zadań, jakie wykonują dziekanaty, wiąże się ze stosowaniem procedur wynikających z wewnętrznych aktów normatywnych.

Celem naszego artykułu jest zbadanie, czy i w jakim stopniu dziekanaty uczestniczą w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych na swoich uczelniach, innymi słowy – czy i w jakim zakresie mają wpływ na sformułowanie przepisów, które później stosują w praktyce. W tym celu zrealizowałyśmy w marcu i kwietniu br. 15 wywiadów ustrukturyzowanych z kierowniczkami dziekanatów lub biur obsługi studenta, pracującymi na uczelniach publicznych i niepublicznych<sup>2</sup>. Wywiady zakodowałyśmy – podając numer osoby badanej w nawiasie kwadratowym, tak aby zapewnić osobom badanym anonimowość – z wyjątkiem informacji odnoszących się do Forum Dziekanatów Politechniki Warszawskiej. Przyjęłyśmy założenie, że na uczelniach wydziałowych dziekanaty zajmują identyczne miejsce w strukturze, stąd udział tych jednostek w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych będzie taki sam. Naszym respondentkom zadałyśmy pytania zawierające się w 3 blokach tematycznych, dotyczących tego:

- 
- 1 Można wyróżnić trzy modele funkcjonowania dziekanatów w strukturze uczelni: wydziałowy – najszerszy, w którym dziekanat zajmuje się obsługą studentów i nauczycieli akademickich oraz sprawami administracyjnymi całego wydziału, dziekanatowy – gdy dziekanat jest jednostką zajmującą się wyłącznie obsługą toku studiów, oraz mieszany – gdzie kompetencje z modelu pierwszego podzielone są pomiędzy dziekanat a sekretariaty jednostek naukowych wchodzących w skład wydziału (najczęściej instytutów prowadzących kierunki studiów); por. K. Górak-Sosnowska, J. Brdulak, M. Matuszewicz, I. Senator, *Dziekanaty na wyższych uczelniach: funkcjonowanie – wyzwania – dobre praktyki*, SGH, Warszawa 2018, s. 98 i n.
  - 2 Są to: Akademia Leona Koźmińskiego, Akademia Sztuk Pięknych w Łodzi, Lotnicza Akademia Wojskowa, Politechnika Białostocka, Politechnika Gdańska, Politechnika Warszawska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Uniwersytet w Białymstoku oraz Uniwersytet Warszawski.

- czy i w jaki sposób dziekanaty współtworzą wewnętrzne akty normatywne,
- czy zdarzyło się, że dziekanat sam zainicjował tworzenie takiego aktu i w jaki sposób to się odbyło,
- z jakich źródeł i możliwości korzysta dziekanat w przypadku niejasności prawnych.

Inspiracją do podjęcia tego tematu były wyniki innego badania (tym razem ilościowego) przeprowadzonego wśród pracowników dziekanatów, a dotyczącego roli i udziału dziekanatów w projektach realizowanych na uczelniach. Najczęściej wskazywanym rodzajem projektów międzydziałowych były wspólne opracowania wewnętrznych aktów normatywnych<sup>3</sup>.

Jako tło dla analizy zjawiska udziału dziekanatów w procesie stanowienia wewnętrznych aktów normatywnych na uczelniach przyjęto *ocenę wpływu* – analizę możliwych rozwiązań zidentyfikowanego problemu wraz z oceną ich konsekwencji<sup>4</sup>. Wytyczne wprowadzone nie mają zastosowania do tworzenia wewnętrznych aktów prawnych uczelni, jednak niewątpliwie wyznaczają dobry standard działania w tym zakresie. Metodyka przygotowania oceny wpływu obejmuje: (i) identyfikację istoty problemu, którą w odniesieniu do przedmiotu niniejszego artykułu może być zarówno zmiana powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i potrzeba uregulowania spraw związanych ze sposobem funkcjonowania, (ii) określenie celu, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku planowanej do wprowadzenia regulacji, (iii) zidentyfikowanie możliwych wariantów rozwiązania, (iv) analizę kosztów i korzyści poszczególnych wariantów rozwiązania, (v) porównanie opcji i rekomendacje najlepszego rozwiązania, (vi) ustalenie momentu, w którym będą zauważalne efekty zmian, (vii) ewaluację. Znaczenie zastosowania takiego podejścia przy tworzeniu aktów prawa wewnętrznego byłoby szczególnie istotne dla wprowadzania regulacji oddziałujących na znaczny obszar funkcjonowania uczelni.

## 1. Udział w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych

W administracji uczelni dziekanaty zajmują miejsce pośrednie. Z jednej strony są centralnymi jednostkami na wydziałach, mają bezpośredni kontakt ze studentami i nauczycielami akademickimi, co powoduje, że dysponują dużą wiedzą zarówno o istocie problemów, regulowanych wewnętrznymi aktami prawnymi, jak i ich skutkach.

3 Por. K. Górak-Sosnowska, L. Tomaszewska, E. Wiśniewska, Zarządzanie przez projekty w szkołach wyższych. Rola dziekanatów, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), Administracja uczelni wobec nowych wyzwań: cyfryzacja procesów, profesjonalizacja obsługi, Warszawa (w druku).

4 Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Rządowe Centrum Legislacji, s. 37, [www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf](http://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf) (7.07.2017).

Z drugiej zaś stosują regulacje tworzone na szczeblu jednostek administracji centralnej. Te ostatnie definiują zadania i procedury na poziomie całej uczelni, a ponadto nadają kształt relacjom między nimi a innymi jednostkami funkcjonalnymi, w tym dziekanatami, w zakresie procesów legislacyjnych. Jak wskazuje Radosław Sojak, między administracją centralną a dziekanatami występują zasadnicze bariery. Są to: (a) nadzór dziekanatów przez administrację centralną, (b) asymetria komunikacyjna z dominującą pozycją administracji centralnej ustalającej reguły gry, oraz (c) organizacyjna niekompatybilność – dziekanaty są wielozadaniowe, zaś jednostki administracji centralnej wąsko wyspecjalizowane<sup>5</sup>.

Dominująca rola administracji centralnej w dużej mierze definiuje udział dziekanatów w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych. Włączenie dziekanatów do konsultowania czy tworzenia wewnętrznych aktów normatywnych może wiązać się z koniecznością uwzględnienia wielu różnych stanowisk – tytu, ile dziekanatów znajduje się na danej uczelni. Można sobie również wyobrazić, że te stanowiska mogą być sprzeczne, a potrzeba wypracowania rozwiązań akceptowalnych przez wszystkie jednostki może znacznie wydłużyć cały proces. Niewłączenie dziekanatów oznacza, że jednostki stosujące wprowadzane przepisy w swojej bieżącej działalności zostają postawione przed faktem dokonanym. Zamiast w porę zareagować i wskazać na niedociągnięcia czy możliwe trudności, będą zmuszone do pracy na podstawie nowych przepisów, niekoniecznie wystarczająco dostosowanych do problemów, które mają rozwiązywać. Natomiast zaproszenie dziekanatów do współpracy – jeśli założymy, że konsultacje byłyby prowadzone w dobrej wierze, przy powszechnym dostępie zainteresowanych, z oparciem ich o z góry ustalone zasady organizacyjne, zapobiegające przedłużaniu procesu opracowywania zmian, z przejrzystością ich przebiegu i responsywnym charakterem oznaczającym merytoryczne wyjaśnienia w odpowiedzi na zgłaszane pytania i uwagi – nie tylko pomogłoby zidentyfikować już w trakcie tworzenia regulacji wiele niuansów mogących stanowić trudności na etapie jej stosowania, ale też poprawiłoby rozumienie nowych rozwiązań, a także doprowadziłoby do tego, że jednostki funkcjonalne identyfikowałyby się z nimi<sup>6</sup>.

W badanych dziekanatach występują oba scenariusze. Niektóre dziekanaty z założenia uczestniczą w procesie tworzenia wewnątrzuczelnianych aktów normatywnych, ponieważ to one dysponują wiedzą, jak przebiegają procesy, których te akty dotyczą. Inne są odbiorcami przepisów wymyślonych i opracowanych gdzie indziej. Ten ostatni scenariusz zdecydowanie odbiega od standardu wyznaczanego przez wytyczne w zakresie oceny wpływu.

5 R. Sojak, Dziekanat w przestrzeni instytucjonalnej uniwersytetu – w stronę komunikacji symetrycznej, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), Dziekanaty w procesie zmian. Nowa rzeczywistość prawna i organizacyjna, Warszawa 2019.

6 Por. Wytyczne..., *op. cit.*, s. 34.

Na uczelni, na której funkcjonuje dziekanat [2], w przypadku tworzenia nowego aktu normatywnego zostaje powołany zespół albo specjalna komisja, w której uczestniczą wszyscy zainteresowani (właściciele procesu), w tym kierownicy dziekanatów. Jak mówi kierowniczką tego dziekanatu, „Głos dziekanatów jest uwzględniany i mamy poczucie, że władze liczą się z naszym zdaniem. Jeśli nie ma możliwości wprowadzenia naszych postulatów, zawsze mamy podany powód z uzasadnieniem, dlaczego nie”. Dziekanat [7] również uczestniczy w konsultowaniu, a nawet tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych, jednak mimo to kierowniczką nie ma przekonania, że świadczy to o jego upodmiotowieniu. Jak mówi: „Czy liczą się teraz z naszym zdaniem, doświadczeniem? Chciałabym myśleć, że tak” i uzasadnia to zaangażowanie koniecznością wynikającą z restrukturyzacji uczelni i przejęciem nowych zadań.

Kilka kolejnych dziekanatów dostaje akty normatywne do konsultacji, tyle że proces ten odbywa się różnymi kanałami. Dziekanaty [11] i [14] otrzymują do zaopiniowania wszystkie akty normatywne, które dotyczą zakresu ich działalności. Kierowniczki przesyłają dokumenty swoim pracownikom, dzięki czemu zyskują szerszy obraz i więcej opinii. W przypadku dziekanatu [4] projekty aktów normatywnych przesyłane są do konsultacji przez jednostkę administracji centralnej. Z kolei kierowniczka [6] bierze udział w spotkaniach organizowanych przez jednostkę centralną, podczas których wypracowywane są rozwiązania kwestii prawnych. Projekt przekazywany jest następnie do prawnika, który tworzy z niego akt normatywny. Dziekanat [12] również bierze udział w konsultacjach i tworzeniu aktów normatywnych we współpracy z administracją centralną.

Ciekawe rozwiązanie wprowadzono na jednej z uczelni, gdzie funkcjonuje 20 dziekanatów. Uwzględnienie 20 głosów w procedowaniu aktów normatywnych byłoby sporym utrudnieniem. Stąd powołano nieformalną grupę – lokalne Forum Dziekanatów, które stało się wspólnym głosem wszystkich dziekanatów uczelni. Forum nie tylko zabiera głos w sprawach dotyczących dziekanatów, ale jego członkowie angażowani są do zespołów i komisji, których prace dotyczą spraw związanych z działalnością dziekanatów<sup>7</sup>.

Kierowniczka [13] dostaje niektóre akty „pod stołem” – do nieformalnej konsultacji. Tą samą drogą uzyskuje dostęp do niektórych dokumentów kierowniczka innego dziekanatu [15]. Wynika to z dwóch powodów: po pierwsze, administracja centralna niechętnie dzieli się projektami nowych aktów, a po drugie – jeżeli następują konsultacje, dziekanaty reprezentują prodziekani. Wówczas kierownicy dziekanatów mają największe szanse na to, aby ich uwagi (przekazane prodziekanom) zostały uwzględnione. Według kierowniczki [10] udział dziekanatu w procesie kon-

7 Więcej na ten temat por. A. Stoczkiewicz, L. Szypulska-Czkwianianc, *Zasady współpracy administracji centralnej z dziekanatami na przykładzie Politechniki Warszawskiej*, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), *Dziekanaty...*, *op. cit.*

sultowania aktu normatywnego zależy od rodzaju sprawy, jednak aby do konsultacji doszło, kierownicy dziekanatów muszą wykazać się oddolną inicjatywą, wskazując, że zależy im na udziale w tym procesie.

Kilka kolejnych dziekanatów jest wyłączonych z procesu konsultowania aktów normatywnych. Kierowniczką dziekanatu [1] wskazuje, że „to administracja centralna dyktuje warunki i procedury, swoje uwagi artykułujemy po wejściu w życie danego aktu wewnętrznego, zadając pytania”. W podobnym duchu wypowiada się kierowniczką [5], która również nie ma możliwości wyrażenia swojej opinii: „skutkuje to tym, że wiele zapisów zamiast ułatwiać, przeszkadza w realizacji zadań lub zwyczajnie nie ma możliwości zrealizowania”. Kierownicy dziekanatów na uczelni, gdzie znajduje się dziekanat [13], są zapraszani na prezentacje nowych aktów normatywnych, aby dowiedzieć się, jakie są nowe wytyczne. Gdy pytali, w jaki sposób zastosować nowe przepisy, dowiadywali się, że trzeba to będzie wymyśleć, co kwituje, „gdybyśmy byli konsultowani przed publikacją, to miałyby to większy sens, bo my też umiemy czytać”.

## 2. Inicjowanie wewnętrznych aktów normatywnych

Inicjowanie wewnętrznych aktów normatywnych może, ale nie musi, wskazywać na upodmiotowienie dziekanatów w strukturze uczelni. Brak zaangażowania w takie procesy może równie dobrze oznaczać, że nad sferą prawną na bieżąco czuwa administracja centralna, więc dziekanaty nie mają potrzeby zgłaszania takich inicjatyw i skupiają się na bieżącej pracy. Może jednak równie dobrze wiązać się to z niską pozycją dziekanatów, co sprawia, że ich pracownicy nie mają możliwości artykułowania swoich postulatów. Z kolei możliwość inicjowania wewnętrznych aktów normatywnych wskazuje na to, że dziekanaty są odpowiednio umocowane w strukturach uczelni a pracownicy dziekanatów dysponują wystarczającą wiedzą. Wszystkie trzy scenariusze występują w badanych dziekanatach.

Jedynym dziekanatem, który może zainicjować sam z siebie zmianę, jeżeli zaistnieje taka potrzeba, jest [2]. Kierowniczką uzgadnia zakres zmian z innymi kierownikami dziekanatów, uzyskuje akceptację dziekana i wysyła projekt do biura prawnego. Czasami we własnym zakresie przygotowuje propozycję aktu normatywnego. Na tej uczelni jest to proces naturalny – skoro dziekanat stosuje przepisy prawne w swojej pracy, to jego pracownicy najlepiej wiedzą, jakie zmiany czy usprawnienia są niezbędne lub byłyby przydatne. W dziekanacie [7] inicjatywa tworzenia aktów normatywnych została wymuszona przez restrukturyzację związaną z wejściem w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668) wraz z przepisami wykonawczymi. Dziekanat przekształcono w Biuro Obsługi Studenta (BOS), które miało zająć się samodzielnie organizacją swojej pracy i dostosowaniem przepisów. Zakres zadań BOS jest szerszy niż dziekanatu i dotyczy m.in. regulacji

prawnych z zakresu obsługi toku studiów. Stąd w tym przypadku inicjatywy legislacyjne wynikają bezpośrednio ze specyfiki pracy nowej jednostki.

W kolejnych kilku dziekanatach istnieje możliwość wystąpienia z inicjatywą, jednak sposób komunikowania się jest nieco odmienny: kierownik dziekanatu zgłasza pomysł do jednostki administracji centralnej albo korzysta z pozycji dziekana. W przypadku dziekanatu [4] i [12] pomysły nowych regulacji zgłasza kierowniczka wspólnie z kierownikiem odpowiedniej jednostki centralnej. Projekty aktów normatywnych przygotowują we własnym zakresie, a następnie są one konsultowane z władzami uczelni. Podobnie w dziekanacie [11] pomysły zgłaszane są do jednostki centralnej, a dodatkowo można je przedstawić podczas spotkań kierowników jednostek administracyjnych uczelni. Aby zgłosić propozycję nowego aktu normatywnego, kierowniczka dziekanatu [14] korzysta ze wsparcia dziekana, który uzgadnia tok postępowania z rektorem. Możliwość przekazywania nowych pomysłów tworzą również kolegia rektorsko-dziekańskie. Kierowniczka dziekanatu [11] również w dużej mierze polega na swoim dziekanie, wskazując, że dużo zależy od tego, czy jest zaangażowany w sprawy dziekanatu, oraz od jego pozycji na uczelni. Z pozycji swojego dziekana przy inicjowaniu tworzenia lub zmiany wewnętrznych aktów prawnych korzysta również kierowniczka dziekanatu [8].

W dwóch kolejnych dziekanatach udało się doprowadzić do zmiany obowiązujących przepisów dzięki dużej determinacji i wspólnemu wysiłkowi nie tylko kierowników dziekanatów, ale również innych jednostek. Kierowniczka [6] brała udział w zmianie obowiązującego rozporządzenia, które nakładało na pracowników dziekanatów dodatkową pracę związaną z hologramami na legitymacjach. Kierowniczka [1] z kierownikami innych dziekanatów doprowadziła do wprowadzenia formularzy w postępowaniach awansowych (a w zasadzie „wymusiła to na centrali”). W obu przypadkach dziekanaty nie zabierały wcześniej głosu, jednak sprawy okazały się na tyle istotne z punktu widzenia funkcjonowania tych jednostek, że zdecydowały się na opracowanie strategii postępowania, poszukanie sojuszników i podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian.

W kilku kolejnych dziekanatach nie ma możliwości zainicjowania jakichkolwiek zmian.

Kierowniczka dziekanatu [13] nie tylko nie wychodzi z własną inicjatywą, ponieważ „czuje, że będzie betonowa ściana”, ale ma spore problemy w uzyskiwaniu informacji z centrali. W dziekanacie [15] również nie ma możliwości inicjowania wewnętrznych aktów normatywnych – kierownicy dziekanatów jedynie dopominają się o możliwość dostępu do projektów tworzonych dokumentów, aby przekazać ewentualne sugestie. Jeżeli dziekanat [5] występuje z propozycjami zmian, spotyka się z niechęcią ze strony administracji centralnej. Nowe regulacje są narzucane odgórnie bez konsultacji, a problematyczne jest to, że powstają one nierzadko w oderwaniu od specyfiki pracy w dziekanacie.

### 3. Wsparcie w sprawach prawnych

Zadania wykonywane przez dziekanaty są z jednej strony powtarzalne, z drugiej zaś wymagające zindywidualizowanego podejścia. To samo można powiedzieć o obsłudze toku studiów. Wiele procesów przebiega tak samo u każdego studenta i wówczas należy tę samą czynność powtórzyć tyle razy, ilu jest studentów (np. wydać każdemu legitymację, zaliczyć semestr, wystawić dyplom i suplement). Przy tak dużej populacji nietrudno jednak wyobrazić sobie wyjątki, a zatem studentów, których sprawy należy prowadzić inaczej, bo na przykład przenieśli się z innej uczelni, nie zaliczyli semestru, korzystali z urlopu dziekańskiego etc. Ta grupa spraw może przebiegać w typowy lub nietypowy sposób, przyjmując niekiedy na tyle skomplikowaną postać, że jest ona przedmiotem kolegium dziekańskiego. Do tego dochodzą zmiany w zakresie przepisów prawa powszechnego, za którymi niekiedy nie nadążają uczelnie, dostosowując do nich wewnętrzne akty normatywne. Na przykład na jednej z badanych przez nas uczelni jeszcze do niedawna w regulaminie studiów znajdował się przepis dopuszczający studiowanie przez studenta drugiego kierunku studiów na podstawie decyzji dziekana. Stał on jednak w sprzeczności z art. 69 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>8</sup>. O ile z prawnego punktu widzenia wyższość ustawy nad regulaminem jest bezsprzeczna, rozbieżność między tymi aktami normatywnymi odbiła się negatywnie na pracownikach dziekanatu, którzy musieli zmieniać podjęte decyzje, przygotowując dokumenty umożliwiające wszczęcie postępowania administracyjnego w celu ich unieważnienia.

Przytoczony przykład wskazuje, jak bardzo istotna jest współpraca dziekanatów z jednostkami zajmującymi się legislacją (zarówno prawnikami, jak i dedykowanymi jednostkami administracji centralnej). Dotyczy to nie tylko informowania o zmianach w przepisach powszechnych w zakresie istotnym dla pracy dziekanatów, ale również możliwości konsultowania trudnych spraw studenckich.

Kierownicy dziekanatów, z którymi przeprowadziłyśmy wywiady, deklarują odmienny poziom wsparcia ze strony prawników i administracji centralnej. Na niektórych uczelniach dziekanaty mogą liczyć na pomoc ze strony prawników. Według kierowniczkę [2] „możemy zawsze zwrócić się o pomoc i ją otrzymujemy. Współpraca opiera się na wsparciu, partnerstwie i wzajemnym zrozumieniu”. Podobnie współpraca bez zarzutu układa się w dziekanacie [10] i [14], którego kierowniczkę sama może konsultować wątpliwości w biurze rektoratu.

Na kilku uczelniach w przypadku niejasności prawnych dziekanat kontaktuje się z jednostką administracji centralnej, a ta z radcami prawnymi [4], [6], [8] i [11]. Niektórzy respondenci wskazują na długi czas odpowiedzi, jednak oceniają współpracę

---

8 A brzmi on: „Przyjęcie na studia następuje przez: 1) rekrutację; 2) potwierdzenie efektów uczenia się; 3) przeniesienie z innej uczelni lub uczelni zagranicznej” (art. 69.1). Nie ma zatem możliwości przyjęcia na studia w inny sposób.



raczej pozytywnie [8] i [11]. Niekiedy jednak czas odpowiedzi bywa zbyt długi, co opisuje respondentka [9] w następujących słowach: „[współpraca] jest długa i mozolna, trzeba po parę razy prosić o opinię”. Problematiczne w tym przypadku dodatkowo jest to, że prawnicy chętniej udzielają odpowiedzi ustnie, nie biorąc tym samym odpowiedzialności za przekazane informacje i ich adekwatność w stosunku do danej sprawy. Takie stanowiska nie są jednak wiążące dla pracowników dziekanatów, dopóki nie otrzymają odpowiedzi pisemnej. Zajęcie wiążącego stanowiska przez działy prawne wymaga dogłębnego zbadania sprawy, na co potrzeba dłuższego czasu i większego zaangażowania, a ponadto wiąże się z wzięciem odpowiedzialności za to, co się napisze. Opóźnienia w tym zakresie powodują przedłużenie załatwiania spraw przez pracowników dziekanatów lub wymusza na nich podejmowanie działań w warunkach niepewności.

Ciekawe rozwiązanie funkcjonuje na uczelni, gdzie działa lokalne Forum Dziekanatów. Niejasności prawne rozstrzygane są poprzez tę nieformalną grupę, która współpracuje z administracją centralną. Jeżeli dany problem okazuje się zbyt trudny, wówczas pracownicy administracji centralnej sami kontaktują się z prawnikami, aby znaleźć rozwiązanie. Forum Dziekanatów stało się na tej uczelni partnerem do rozmów i współpracy dla kierowników każdego szczebla. Zarazem dzieli się zdobytą wiedzą i doświadczeniami z pracownikami dziekanatów, organizując kilka razy w roku spotkania tematyczne poświęcone bieżącym sprawom. W ten sposób dziekanaty na tej uczelni pracują, opierając się na aktualnych przepisach, i aplikują je w taki sam sposób. Na uczelni [4] centrala dba o to, aby wszystkie dziekanaty dysponowały taką samą wiedzą, stąd nawet jeżeli tylko jeden wyśle zapytanie, odpowiedź otrzymują wszyscy.

Stosunkowo często bywa jednak i tak, że współpraca z jednostkami centralnymi i prawnikami nie układa się albo jej nie ma. Respondentka [1] wskazuje, że może liczyć na wsparcie „tylko w przypadkach koniecznych i przy prowadzonych sprawach sądowych (choć i tak nie zawsze)”. Podobna sytuacja występuje na uczelni [7], gdzie brakuje wsparcia prawnego. Jak podsumowuje kierowniczką, „nasi radcy prawni to już ostateczność, ale tylko dlatego, że nie wolno im głowy zawracać”. Jej dziekanat sam przygotowuje wszystkie dokumenty, a dział radców prawnych je akceptuje bądź odsyła – nie ingerując w treść. Na słabą współpracę z prawnikami wskazuje też kierowniczką [12], choć z kolei chwali sobie współpracę z centralą; w podobnym duchu wypowiada się kierowniczką [13].

W przypadku administracji centralnej współpraca również bywa trudna. Jak podsumowuje respondentka [1], „czasami wydaje mi się, że dla centrali jesteśmy przeszkodą albo interesariuszem zewnętrznym – tak jakbyśmy pracowali w firmie konkurencyjnej, a nie w jednej instytucji”. Na trudności z uzyskaniem wsparcia ze strony jednostek centralnych uczelni wskazuje także kierowniczką [5]. W podobnym duchu wypowiada się kierowniczką [15], pisząc, że dziekanaty czują się zostawione

same sobie, jednak zaznaczając przy tym, że wynika to z „zarobienia” jednostek administracji centralnej.

Wobec, ale i niezależnie od dostępności prawników, większość osób badanych wskazuje, że korzysta z innych sposobów pozyskiwania informacji prawnych. Samodzielnie czytają nowe przepisy, szukają rozwiązań w Internecie – w tym zwłaszcza w grupie Forum Dziekanatów, skupiającej ponad 1,1 tys. pracowników administracji polskich uczelni. Nieocenionym źródłem informacji są inni kierownicy dziekanatów. Z nieformalnych kanałów komunikacji korzystają zarówno te dziekanaty, którym dobrze układa się współpraca z centralną lub prawnikami, np. [4] i [8], jak i te, dla których jest to jedno z nielicznych źródeł informacji na uczelni. Dla kierowniczk [8] „konsultacje na linii dziekanat – dziekanat służą bardziej w celu sprawdzenia, czy mamy zbieżne interpretacje”. Dziekanaty, którym nie układa się współpraca z administracją centralną i prawnikami, szukają wsparcia prawnego w innych dziekanatach. Kierowniczk [13] „robi rozeznanie, czy inne dziekanaty miały taki lub podobny problem. Bardzo często ktoś już ‘przerabiał’ podobną sprawę”. Specyficzną formułę współpracy wypracowali sobie kierownicy dziekanatów [13], zakładając wewnętrzną grupę online, na której wspólnie próbują rozwiązywać problemy prawne; na wsparcie ze strony uczelnianych prawników nie liczą. Ponadto niektóre dziekanaty mogą liczyć na szkolenia wewnętrzne – np. [2], [3], [9] i (rzadziej) zewnętrzne [2], [6], [8] i [10].

## Wnioski

W regulaminach organizacyjnych uczelni uczestniczących w badaniach są zawarte zapisy dotyczące inicjowania, przygotowywania lub opiniowania wewnętrznych aktów normatywnych przez jednostki administracyjne w zakresie ich kompetencji. Nierzadko zapisy te są formułowane w ramach ogólnych obowiązków jednostki administracyjnej albo nie jest doprecyzowane, czy dotyczą jednostki centralnej zajmującej się sprawami działalności badawczej lub dydaktycznej czy wydziałowej. Włączanie bądź niewłączanie dziekanatów w tworzenie wewnętrznych aktów normatywnych dotyczących ich pracy jest elementem szerszego obrazu kultury organizacyjnej na uczelniach. Odwołując się do klasycznego rozróżnienia kultur organizacyjnych, zaproponowanego przez Charlesa Handy'ego<sup>9</sup>, można powiedzieć, że na uczelniach, gdzie pracują badane osoby, dominuje kultura ról. Przejawia się to w jasno określonych kompetencjach poszczególnych jednostek i procesach przebiegających zgodnie z procedurą, niezależnie od uzyskiwanego wyniku. Jeżeli drugim współwystępującym rodzajem kultury organizacyjnej jest kultura władzy, wówczas najpewniej dziekanaty nie będą miały możliwości uczestnictwa w wypracowywaniu

---

9 Ch. Handy, *Understanding Organizations*, Penguin, London 1976.

wewnętrznych aktów normatywnych. Cały proces kontrolują bowiem jednostki administracji centralnej. Jeżeli proces zakłada udział interesariuszy w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych, wówczas istnieje możliwość zgłoszenia do nich uwag przez jednostki niższego szczebla, jakimi są dziekanaty. Niezbędne są jednak elementy kultury organizacji zadań, w której liczy się współpraca i kompetencje poszczególnych członków zespołu.

W wielu spośród badanych uczelni obowiązują zasady dotyczące tworzenia aktów prawa wewnętrznego, w których przewidziano konsultacje jednostek właściwych dla przedmiotu regulacji. Zasady te często przewidują, czy nawet nakładają obowiązek zgłaszania inicjatyw w zakresie prawa wewnętrznego na kierowników jednostek administracji centralnych, ale nie obejmują administracji wydziałowej. Tym samym włączenie w ten proces dziekanatów wynika wyłącznie z decyzji osób zajmujących się prowadzeniem poszczególnych spraw, kultury organizacyjnej uczelni, pozycji dziekanatów lub dziekanów. Przedstawione wyniki badań wskazują na konieczność wprowadzenia zmian upodmiotawiających dziekanaty w zakresie inicjowania i opiniowania aktów wewnętrznych dotyczących zakresu ich działania.

Wydaje się, że niedopuszczenie „użytkowników końcowych” do współtworzenia czy choćby opiniowania aktów normatywnych jest strategią nieopłacalną z perspektywy uczelni. Niedopasowane do realiów przepisy prawa wewnętrznego mogą negatywnie oddziaływać na efektywność funkcjonowania dziekanatów (które zamiast pracować, będą poszukiwać sposobów obejścia niedopasowanych przepisów albo szukać na własną rękę ich interpretacji), a także większą liczbę błędnych decyzji, co może generować koszty dla uczelni (np. w sprawach sądowych). Zapobieganiu tego typu ryzyku mogłoby służyć stosowanie w procesie legislacji wewnętrznych aktów normatywnych mechanizmów wzorowanych na *ocenie wpływu*. Pracownicy dziekanatów przejawiają dużą dbałość o wykonywane zadania, lojalność wobec uczelni i silną identyfikację z nią<sup>10</sup>. Być może z tego powodu starają się sprostać niezyciowym przepisom, choć mają przy tym poczucie, że ich zdanie się nie liczy. Część z nich uprawia partyzantkę, szukając nieformalnych sposobów oddziaływania na tworzone regulacje, inni starają się dostosować swoją pracę do przepisów, na które nie mają wpływu. W tym kontekście pojawia się pytanie o to, w jakim stopniu polskie uczelnie są gotowe na zmiany wywoływane oddolnie. Pozostawmy je jednak w tym miejscu bez odpowiedzi.

Rozważania na temat roli dziekanatów w tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych warto zakończyć trzema pozytywnymi spostrzeżeniami. Pierwsze dotyczy tego, że istnieją uczelnie, w których kluczowe jest kryterium kompetencji, a nie miejsce w hierarchicznej strukturze, uczelnie, na których w przygotowywaniu regu-

10 K. Górak-Sosnowska, T. Gigol, R. Pajewska-Kwaśny, Oddani ponad swoje siły: pracownicy administracyjni szkół wyższych o swojej pracy, (w): K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), *Administracja..., op. cit.*

lacji uczestniczą wszyscy interesariusze jako współwłaściciele tego procesu, co stanowi dobrą praktykę przeniesienia na grunt uczelni standardów tworzenia przepisów prawa powszechnego. Drugie spostrzeżenie odnosi się do tego, że na uczelniach o rozbudowanej hierarchii bywają wypracowane kanały przekazywania uwag do tworzonych regulacji, choć warto pamiętać, że istnienie takiego kanału zależy od dominującej strony w tym procesie, czyli administracji centralnej. Ostatnie spostrzeżenie dotyczy tego, że niezależnie od kultury organizacyjnej na uczelni kierownicy dziekanatów współpracują ze sobą i mogą na siebie liczyć. Być może dzięki takiej współpracy będą mieli możliwość oddziaływania na swoje otoczenie.

#### BIBLIOGRAFIA

- Górak-Sosnowska K., Brdulak J., Matuszewicz M., Senator I., Dziekanaty na wyższych uczelniach: funkcjonowanie – wyzwania – dobre praktyki, SGH, Warszawa 2018.
- Górak-Sosnowska K., Gigol T., Pajewska-Kwaśny R., Oddani ponad swoje siły: pracownicy administracyjni szkół wyższych o swojej pracy, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), Administracja uczelni wobec nowych wyzwań: cyfryzacja procesów, profesjonalizacja obsługi, SGH, Warszawa 2020.
- Górak-Sosnowska K., Tomaszewska L., Wiśniewska E., Zarządzanie przez projekty w szkołach wyższych. Rola dziekanatów, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), Administracja uczelni wobec nowych wyzwań: cyfryzacja procesów, profesjonalizacja obsługi, SGH, Warszawa (w druku).
- Handy Ch., *Understanding Organizations*, Penguin, London 1976.
- Sojak R., Dziekanat w przestrzeni instytucjonalnej uniwersytetu – w stronę komunikacji symetrycznej, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), Dziekanaty w procesie zmian. Nowa rzeczywistość prawna i organizacyjna, Warszawa 2019.
- Stoczkiewicz A., Szypulska-Czkwianianc L., Zasady współpracy administracji centralnej z dziekanatami na przykładzie Politechniki Warszawskiej, (w:) K. Górak-Sosnowska, R. Pajewska-Kwaśny (red.), Dziekanaty w procesie zmian. Nowa rzeczywistość prawna i organizacyjna, SGH, Warszawa 2019.
- Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Rządowe Centrum Legislacji [www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf](http://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf).

**Aleksander Hyżorek**

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Polska

ahyzorek1@st.swps.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0433-1643>

## Rola Prezydenta RP w postępowaniu w przedmiocie nadania tytułu naukowego – wybrane zagadnienia

The role of the President of the Republic of Poland in Conferring the Academic Title  
of Professor – Selected Issues

**Abstract:** This article presents selected issues related to the conferring scientific titles by the President of the Republic of Poland. It was pointed out that The Council of Scientific Excellence was the body competent to carry out the procedure for granting the academic title, and the President merely conferred the academic title. Such an act of the President is a conventional act – an official act of the President, which requires a countersignature of the Prime Minister. The article indicates that the President must confer a scientific title if the Council of Scientific Excellence submits such a request. There is no legal basis for the head of state to check the activities of The Council of Scientific Excellence. The example of receiving the vow by the President from newly appointed judges was used, the procedure in this regard was indicated, the date of picking up the oath and the judgment of the Constitutional Tribunal was presented. In the summary, it was indicated that the President should immediately submit the request of The Council of Scientific Excellence to be awarded, i.e. in the order of receipt of the applications. It was also noted that there were no legal grounds for the President's refusal to confer an academic title.

**Keywords:** Giving the title of professor, competence of the President, conferring the academic title, official act

**Słowa kluczowe:** nadanie tytułu profesora, kompetencje Prezydenta, nadanie tytułu naukowego, akt urzędowy

### Wprowadzenie

W systemie szkolnictwa wyższego i nauki obowiązującym w Polsce nadaje się stopnie naukowe i stopnie w zakresie sztuki oraz tytuł profesora (art. 177 ust. 1 pkt 1

i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>1</sup>). Ustawodawca zastrzegł, że w odniesieniu do stopni naukowych nadawane są one m.in. przez odpowiednie organy uczelni, z kolei w odniesieniu do tytułu profesora jest on nadawany przez Prezydenta RP (art. 178 ust. 4 ustawy).

Rola Prezydenta jest w tym zakresie doniosła, bowiem nadaje on najwyższy w systemie szkolnictwa wyższego i nauki tytuł. Powstaje w związku z tym zagadnienie, czy rola Prezydenta ogranicza się do aktu nadania tytułu profesora, czy być może Prezydent jest uprawniony do kontroli działania i postępowania związanego z nadaniem tytułu naukowego przed Radą Doskonałości Naukowej (dalej: RDN) w aspekcie postępowania awansowego i oceny dorobku naukowego osoby ubiegającej się o tytuł naukowy. Nasuwa się również pytanie, czy Prezydent jest zobligowany jakimkolwiek terminem, w którym zobowiązany jest nadać tytuł naukowy.

Przedstawione w niniejszym artykule rozważania pozwolą odpowiedzieć na wskazane powyżej pytania tj. w szczególności wskazać na rolę Prezydenta w postępowaniu w przedmiocie nadania tytułu naukowego, obowiązku głowy państwa, a także czynności, których nie może podejmować z uwagi na brak odpowiedniego umocowania w przepisach.

## 1. Tytuł profesora

Przesłanki nadania tytułu naukowego wymienione zostały w ustawie. Uchwalono, że tytuł profesora może być nadany osobie, która posiada stopień naukowy doktora habilitowanego oraz wybitne osiągnięcia naukowe krajowe lub zagraniczne, a także uczestniczyła w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbyła staże naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła badania naukowe lub prace rozwojowe w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych (art. 227 ust. 1 pkt 1 ustawy). Analiza przesłanek nadania tytułu naukowego jasno wskazuje, że tytuł ten mogą otrzymać osoby posiadające najwyższe osiągnięcia naukowe i doświadczenie w prowadzonej działalności badawczej.

Dysponentem postępowania w przedmiocie nadania tytułu naukowego jest zainteresowana jego uzyskaniem osoba. To od jej wniosku zależy wszczęcie postępowania (art. 228 ust. 1 ustawy). We wniosku należy wskazać okoliczności uzasadniające spełnienie przytoczonych powyżej wymagań. Następnie RDN rozpatruje złożone podanie. RDN może odmówić wszczęcia postępowania w przypadku niespełnienia w sposób oczywisty przesłanek (art. 228 ust. 2 ustawy) albo wszcząć postępowanie i powołać grupę 5 recenzentów, którym zleca wydanie opinii w zakresie spełnienia wymagań, tj. *de facto* oceny aktywności naukowej wnioskodawcy (art. 228 ust. 3

1 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.) – dalej: ustawa.

ustawy). Po wydaniu opinii RDN występuje do Prezydenta o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora (art. 228 ust. 5 pkt 1 ustawy) albo odmawia wystąpienia do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora (art. 228 ust. 5 pkt 2 ustawy).

W przypadku, w którym opinie będą korzystne – pozytywne dla wnioskodawcy, RDN obowiązana jest wystąpić z wnioskiem o nadanie tytułu profesora do Prezydenta. Za takim rozumieniem obowiązku RDN przemawia dotychczasowa linia orzecznicza, w której ustalono, że w postępowaniu przed Centralną Komisją (RDN) postępowanie dowodowe ogranicza się do uzyskania recenzji oraz stanowisk sekcji (zespołów)<sup>2</sup>. Co za tym idzie, RDN na tym etapie postępowania, tj. po wydaniu przez recenzentów opinii, pod warunkiem, że opinie te będą pozytywne, zobowiązana jest do wystąpienia do Prezydenta z wnioskiem o nadanie tytułu naukowego.

## 2. Uprawnienie Prezydenta RP do nadawania tytułów naukowych

Ustawodawca, powierzając głowie państwa odpowiednią rolę w zakresie nadania tytułu naukowego, chciał w szczególny sposób docenić z jednej strony osobę, wobec której wystąpiono do Prezydenta z wnioskiem o nadanie tytułu (Prezydent RP jest stosownie do art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> najwyższym przedstawicielem RP), a z drugiej strony samego Prezydenta, którego rolę w administracji państwowej dodatkowo podkreślono poprzez umożliwienie nadawania tytułu naukowego, czyli zwieńczenie kariery naukowej danej osoby.

Przyjęty przez polskiego ustawodawcę, a także charakterystyczny dla m.in. Europy Wschodniej, centralny model nadawania tytułu profesora różni się od modelu stosowanego w innych krajach. W aktualnie obowiązującym systemie prawnym tytuł ten jest nadawany dożywotnio i oderwany od zajmowanego stanowiska akademickiego. Dzisiejszy stan prawny różni się od tego, który obowiązywał chociażby w II RP, a w którym prym w nadawaniu tytułu profesora zwyczajnego i nadzwyczajnego przyznano Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, czyli czynnemu politykowi. Obowiązująca wówczas procedura przewidywała stosowny wniosek o nadanie tytułu naukowego, który musiał zostać przyjęty przez zebranie ogólne profesorów (lub senat), zaś sam wniosek musiał zawierać referat komisji o kandydacie i opinie grupy profesorów z danej dziedziny, lecz decyzja w przedmiocie nadania tytułu pozostawiona była dyskrecjonalnej władzy Ministra. Minister dokonywał również oceny działalności naukowej kandydata do tytułu, na co wskazuje konieczność załączenia do wniosku prac naukowych lub utworów. Co ważne, Minister Wyznań

2 Wyrok NSA z 27 października 2006 r., I OSK 192/06, LEX nr 281415 i H. Izdebski, J. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja.

Religijnych i Oświecenia Publicznego miał prawo do odmowy nadania tytułu, zaś rada wydziałowa mogła ponawiać wnioski aż do osiągnięcia obustronnego porozumienia (art. 42 ustawy z dnia 13 lipca 1920 r. Szkoły akademickie<sup>4</sup>).

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nadal obowiązywało rozróżnienie na dwa tytuły naukowe tj. profesora nadzwyczajnego i zwyczajnego (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych<sup>5</sup>). Zmieniono co prawda podmiot uprawniony do nadania tytułów naukowych, ograniczając rolę Ministra, lecz utrzymano polityczny charakter procedury. Ustalono, że tytuły nadaje Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zaś kandydaci do tytułu przedstawiani byli przez m.in. odpowiednich ministrów (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z 1965 r.). Po zmianach ustrojowych w 1989 r. zmieniono jedynie podmiot nadający tytuł z Rady Państwa na Prezydenta, pozostawiając rolę Prezesa Rady Ministrów jako podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku (art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 maja 1989 r. zmieniającej ustawę o stopniach naukowych i tytułach naukowych<sup>6</sup>).

Wypracowany w aktualnie obowiązującym stanie prawnym model pozostaje niezmienny od 1990 r., kiedy ustawa z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych<sup>7</sup>, w miejsce dwóch tytułów naukowych wprowadziła jeden tytuł profesora, znosząc daleko idącą swobodę ministrów i Prezesa Rady Ministrów w przedstawianiu kandydatur do tytułu, przyznając podstawowe znaczenie w procedurze prowadzącej do nadania tytułu, działającej na wniosek uprawnionej rady, Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych (obecnie RDN), która uzyskała charakter przedstawicielski, tzn. była wybierana przez osoby posiadające tytuł naukowy<sup>8</sup>.

Różni się to przykładowo od modelu amerykańskiego, gdzie profesor posiada status (etat) *tenure*<sup>9</sup>. *Tenure* to rodzaj zatrudnienia akademickiego, które naukowiec otrzymuje po okresie próbnym. Zapewnia ono określone prawa, w tym tzw. wolność akademicką oraz możliwość uczestniczenia w zarządzaniu instytucją naukową, w której otrzymało się stałe zatrudnienie. Posada *tenure* wiąże się z awansem ze stanowiska *assistant professor* (odpowiednik polskiego adiunkta) na *associate professor*

4 Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. Szkoły akademickie (Dz.U. Nr 72, poz. 494 ze zm.).

5 Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych (Dz.U. Nr 14, poz. 101) – dalej: ustawa z 1965 r.

6 Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. zmieniająca ustawę o stopniach naukowych i tytułach naukowych (Dz.U. Nr 34, poz. 183).

7 Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz.U. Nr 65, poz. 386 ze zm.).

8 H. Izdebski, J. Zieliński, Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz, Warszawa 2013, LEX/el.

9 J. Knapp, D. Siegel, *The Business of Higher Education*, vol. 1: Leadership and Culture, 2009, s. 155; R.C. Amacher, *Faulty Towers: Tenure and the Structure of Higher Education*, Oakland, Independent Institute, 2004.



lub bezpośrednio na *professor* (pełnoprawny profesor)<sup>10</sup>. Warunkiem uzyskania *tenure* jest kilkuletnia praktyka (okres próbny) na stanowisku *assistant professor*, po której następuje formalna weryfikacja dorobku naukowego i ocena, czy dany naukowiec zasługuje na otrzymanie statusu *tenure* i awans. Co ważne, decyzja ta pozostawiona jest naukowcom z danego ośrodka akademickiego – jest to procedura oderwana od zewnętrznych czynników, co w pełni uwzględnia autonomiczność i samorządność akademicką.

Z jednej strony, jak wskazano powyżej, doniosłe jest w systemie polskim to, że osoba uzyskująca tytuł naukowy otrzyma ją z rąk osoby piastującej najwyższy urząd w państwie. Z drugiej zaś strony, przyznawanie stopnia naukowego przez podmioty polityczne (Prezydenta z koniecznością uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów) nie koresponduje w pełni z autonomicznością i samorządnością akademicką, a także nie zabezpiecza osób ubiegających się o nadanie tytułu naukowego przed ewentualnymi politycznymi nadużyciami.

Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Nadanie przez Prezydenta tytułu profesora na wniosek RDN jest aktem urzędowym Prezydenta (art. 144 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 178 ust. 4 ustawy). Jest to czynność konwencjonalna Prezydenta. Akty urzędowe Prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wskazane zostały *expressis verbis* w Konstytucji (art. 144 ust. 3 Konstytucji). Pośród katalogu prerogatyw Prezydenta nie została wymieniona prerogatywa do nadawania tytułów naukowych. Skoro więc Prezydent nie jest legitymowany w ustawie zasadniczej do samodzielnego podejmowania tego działania i wydania w tym przedmiocie stosownego aktu, to wymagana jest wcześniejsza kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji), który jej udzielając, przejmuje za ten akt odpowiedzialność przed Sejmem<sup>11</sup>. Anna Frankiewicz wskazuje, że kontrasygnata stanowi istotny element, współgrający z pozostałymi elementami parlamentarnego systemu rządów. Jest ona niezbędnym detalem, którego sposób uregulowania może być swoistym papierkiem lakmusewym, wyznaczającym model systemu rządów<sup>12</sup>. Co za tym idzie, decyzja Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie kontrasygnaty ma charakter polityczny.

Powstaje zatem pytanie o konsekwencje sytuacji, gdy Prezes Rady Ministrów nie akceptuje aktu urzędowego Prezydenta. Wiesław Skrzydło podkreśla, że to Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek cały skład rządu, to Prezydent wręcza nominacje członkom Rady Ministrów i odbiera od nich przysięgę. W tej sytu-

10 B. Jałocha, Model kariery akademickiej w Stanach Zjednoczonych, „Zarządzenie Publiczne” 2009, nr 3 (7), „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, s. 91.

11 R. Balicki, (w:) M. Haczkowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, LEX/el.

12 A. Frankiewicz, Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 159.

acji różnica poglądów w kwestii celowości wydania zamierzonego aktu urzędowego Prezydenta nie może zakończyć się po prostu odmową kontrasygnaty, lecz premier winien złożyć swą dymisję. Od Prezydenta będzie wówczas zależał los rządu, gdyż ten może odmówić przyjęcia dymisji i zaniechać wydania kwestionowanego aktu urzędowego albo przystąpić do działań zmierzających do powołania nowej Rady Ministrów, co może być sprawą bardzo trudną, jeśli dotychczasowy rząd miał poparcie większości parlamentarnej i gdyby ta większość miała nadal stanowić bazę dla utworzenia nowej Rady Ministrów<sup>13</sup>. Zaznaczyć jedynie należy, iż o ile Prezes Rady Ministrów ponosi co do zasady odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, to Prezydent, jako organ władzy wykonawczej, ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie m.in. ustawy zasadniczej czy zwykłej (art. 198 ust. 1 Konstytucji), przy czym naruszenie to może być zarówno następstwem działania, jak i zaniechania<sup>14</sup>.

Żałować należy, że ustrojodawca pośród doniosłego katalogu prerogatyw Prezydenta nie przewidział i nie wymienił w enumeratywnym katalogu uprawnienia do nadawania tytułów naukowych. Zastanowić należy się również, czy skoro w ustawie przyznano Prezydentowi wprost prawo do nadawania tytułów naukowych, to czy kompetencja ta jest prerogatywą. Odpowiedź na to pytanie musi być przecząca. Prerogatywy wymienione zostały w Konstytucji i również w tym najwyższym akcie prawnym wskazano, że każdy niewymieniony tam akt urzędowy wymaga kontrasygnaty. TK wskazuje, że brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych. Konstytucja nie dopuszcza w tym zakresie żadnych odstępstw – kompetencje organów nie mogą być wywodzone na zasadzie analogii, lecz zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa<sup>15</sup>. Akt nadania przez Prezydenta tytułu naukowego, bez wcześniejszego uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, obarczony byłby rygiorem nieważności. Piotr Czarny wskazuje, że akt urzędowy Prezydenta, który nie został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów, a wymagał takiego podpisu, jest (bezwzględnie) nieważny<sup>16</sup>.

---

13 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

14 B. Naleziński, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

15 Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006/3/32.

16 P. Czarny, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

### 3. Obowiązek Prezydenta RP w zakresie nadania tytułu naukowego

W ustawie ustalono obowiązek Prezydenta w zakresie nadania tytułu naukowego (art. 178 ust. 4 ustawy). Ustawodawca sprecyzował, że tytuł naukowy nadaje Prezydent. Co za tym idzie, wskazał, iż jego wolą jest to, aby rola głowy państwa sprowadzała się jedynie do nadawania tytułu. Niedopuszczalne jest zatem, aby Prezydent prowadził po otrzymaniu od RDN wniosku o nadanie tytułu naukowego jakiegokolwiek postępowanie mające na celu ustalenie, czy procedowanie przez RDN było prawidłowe, czy też nie. Dotyczy to zarówno sfery procesowej – formalnej, czyli ustalania, czy np. recenzenci, którzy wydawali opinie, byli prawidłowo powołani, jak i materialnej, czyli merytorycznego zbadania, czy dana osoba zasługuje na nadanie tytułu naukowego – innymi słowy mówiąc, czy dorobek tej osoby mieści się w kryteriach ustawowych i czy można określić go mianem dorobku znacznego. Ustawodawca nie przewidział dla Prezydenta takich kompetencji, bowiem zastrzeżone one są wyłącznie dla RDN, zaś w kontekście oceny dorobku naukowego dla powołanych recenzentów.

Powstaje również pytanie, czy prawodawca może aktem podkonstytucyjnym – ustawą zwykłą, nałożyć na głowę państwa jakiegokolwiek obowiązek. Odpowiedź wynika wprost z ustawy zasadniczej, w której ustalono, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Co za tym idzie, ustawodawca może nałożyć na głowę państwa obowiązek właśnie w takim akcie prawnym. Ustawa zasadnicza, oprócz wyłącznych kompetencji głowy państwa (prerogatyw), przewiduje również zadania prezydenta. Wymienione zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Ustalonych w tym przepisie zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach<sup>17</sup>. Każdorazowa podstawa prawna działania Prezydenta RP musi być jednoznacznie zdefiniowana w konkretnych normach kompetencyjnych, zawartych w Konstytucji RP lub w ustawach<sup>18</sup>. Co za tym idzie – na głowę państwa może zostać nałożony w drodze ustawowej (akcie podkonstytucyjnym) obowiązek, który należy zrealizować.

W ustawie nie został także określony termin, w którym Prezydent powinien nadać tytuł naukowy. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób kreuje się obowiązek głowy państwa w tym zakresie, przy braku określenia stosownego terminu. Norma

17 *Ibidem*.

18 B. Banaszak, Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009.

wyrażona w art. 178 ust. 4 ustawy jest wprost adresowana do Prezydenta, a skoro brak jest określenia przez ustawodawcę terminu, w którym Prezydent miałby wykonać swój obowiązek, to oczywistym jest, że obowiązek taki należy zrealizować niezwłocznie<sup>19</sup>. Wynika to z podstawowych zasad europejskiej kultury prawnej, takich jak m.in. zasada pewności prawnej czy ochrony uzasadnionych oczekiwań<sup>20</sup>. Nie można tym samym w sposób odmienny interpretować wskazanego przepisu.

Warto tutaj wskazać, iż podobna problematyka poruszona została przez TK, który rozstrzygał m.in. kwestię obowiązku Prezydenta w zakresie przyjęcia ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego TK. Przepisy obowiązującej wówczas ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>21</sup> precyzowały, że osoba wybrana na stanowisko sędziego składa wobec Prezydenta ślubowanie (art. 21 ust. 1 ustawy o TK). TK orzekł, że przepis ten rozumiany w sposób inny niż przewidujący obowiązek Prezydenta do niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego TK wybranego przez Sejm jest niezgodny z ustawą zasadniczą. W uzasadnieniu wskazano, że ustawodawca ustalił normę kompetencyjną i wykreował obowiązek po stronie Prezydenta do niezwłocznego odebrania ślubowania od wybranego sędziego. TK wskazał dodatkowo, że przyjęcie odmiennego poglądu, przyznającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego, oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy, oprócz Sejmu, organ mający prawo decydowania o obsadzie personalnej TK<sup>22</sup>.

Odnosząc się do powoływania przez głowę państwa pozostałych sędziów na przykład do sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, Prezydent korzysta z prerogatywy, o której mowa w art. 179 Konstytucji RP. Judykatura podkreśla, że Prezydent ma prawny obowiązek uwzględnienia każdego wniosku przedstawionego mu przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS)<sup>23</sup>. Za takim stanowiskiem opowiada się również przeważająca część doktryny, która stwierdza, że decydującą rolę w procesie powoływania sędziów odgrywa KRS, a Prezydent nie może odmówić uwzględnienia wniosku Rady o powołanie sędziego<sup>24</sup>. NSA wskazuje jednak, że powołanie sędziego jest aktem prawa ustrojowego, polegającym na kształ-

19 Tak: M. Zubik w ustnym uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15.

20 C. Miłk, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. 1, Warszawa 2000, s. 459.

21 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 293).

22 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015/11/185.

23 Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., I OSK 1871/12, LEX nr 1325007.

24 J. Ciapała, Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście powoływania sędziów, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 31–45; P. Tuleja, Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności, Warszawa 2010, s. 78.

towaniu składu osobowego władzy sądowniczej. Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy<sup>25</sup>, które nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Postanowienie o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie stanowi stosowania prawa w znaczeniu dosłownym i nie jest wykonywaniem administracji publicznej. Prezydent nie spełnia w tym zakresie funkcji administracyjnej<sup>26</sup>. Należy jednak opowiedzieć się za stanowiskiem większości przedstawicieli doktryny, zakładającym, że powołanie sędziego po przedstawieniu stosownego wniosku przez KRS jest obowiązkiem głowy państwa, zaś prezydent nie ma możliwości odmowy wydania takiego aktu urzędowego.

Uwzględniając powyższe stanowiska, odnoszące się do powoływania sędziów, wskazać należy, że skoro ustawodawca powierzył RDN wszczęcie i przeprowadzenie stosownego postępowania w przedmiocie nadania tytułu naukowego, to brak jest podstaw do uznania, iż Prezydent, otrzymawszy wniosek o nadanie wskazanego tytułu, może jeszcze dodatkowo współdecydować o osobie, wobec której zakończone już zostało postępowanie. Takie czynności prowadziłyby do wykreowania nigdzie nieprzyznanej kompetencji. Decydującą rolę odgrywa w postępowaniu awansowym RDN – prowadząc to postępowanie.

Ustawa przewiduje tylko jeden wyjątek w zakresie nadania przez Prezydenta tytułu naukowego, tj. w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości naruszenia praw autorskich przez osobę, której dotyczy wniosek. Wówczas głowa państwa może zwrócić się do RDN o dołączenie do wniosku opinii komisji do spraw etyki w nauce PAN (art. 230 ust. 3 ustawy). Żadne dodatkowe czynności, poza tymi wyraźnie wymienionymi w ustawie, nie mogą być przez Prezydenta podejmowane, bowiem zwyczajnie brak jest legitymacji prawnej do takich działań.

Należy również zastanowić się, w kontekście spójności systemu prawnego, w jaki sposób wygląda materia związana z nadawaniem stopni naukowych (doktora oraz doktora habilitowanego). Postępowanie w sprawie nadania stopnia naukowego doktora (dr hab.) kończy się wydaniem w tym przedmiocie decyzji przez senat lub inny organ wskazany w statucie uczelni albo radę w innym podmiocie doktoryzującym (habilitującym). Stopień naukowy albo stopień w zakresie sztuki jest nadawany w drodze decyzji administracyjnej. Biorąc pod uwagę kolegialny charakter wymienionych organów, decyzja w istocie przybierze postać uchwały, podjętej w sposób i większością głosów określonych w regulaminie działania danego organu<sup>27</sup>. Istnieje natomiast prawna możliwość odmowy nadania przez upoważniony podmiot stopnia naukowego. TK uznaje, że uchwała o nadaniu stopnia naukowego doktora jest jedną z pięciu uchwał podejmowanych przez radę jednostki organizacyjnej, kończącą

25 Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, LEX nr 2441401.

26 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r. II SA/Wa 1652/16, LEX nr 2187874.

27 M. Lekston, (w:) K. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.

kolejne etapy przewodu doktorskiego. Niewątpliwie ma ona charakter aktu samodzielnego. Uchwała pozytywna, tj. o nadaniu stopnia doktora, uwarunkowana jest pozytywnymi uchwałami kończącymi wcześniejsze etapy przewodu doktorskiego, jednak te ostatnie samoistnie nie determinują treści tej pierwszej. Uchwała negatywna, tj. o odmowie nadania stopnia doktora, może być zatem podjęta także wówczas, gdy wszystkie poprzedzające ją uchwały miały charakter pozytywny. Uchwała w przedmiocie nadania stopnia doktora nie jest bowiem wypadkową poprzednich uchwał, lecz samodzielnym aktem będącym wynikiem oceny dotyczącej umiejętności doktoranta, dotychczasowego jego dorobku naukowego oraz jakości przedstawionej przez niego rozprawy doktorskiej<sup>28</sup>. Podstawową jednak różnicą w procedurze nadawania stopni naukowych względem nadania tytułu naukowego jest fakt, iż od decyzji właściwego podmiotu o odmowie nadania stopnia naukowego służy odwołanie (art. 193 ust. 1 i 224 ust. 1 ustawy), a następnie sądownoadministracyjna kontrola ograniczająca się do tego, czy w postępowaniu przed organami były zachowane podstawowe reguły proceduralne dotyczące postępowania w sprawach o nadanie stopni naukowych<sup>29</sup>. Co za tym idzie, strona postępowania ubiegająca się o nadanie stopnia naukowego jest bardziej chroniona niż strona postępowania w przedmiocie nadania tytułu naukowego – ta pierwsza posiada bowiem prawo do kontroli instancyjnej i sądowej decyzji o odmowie nadania stopnia.

Jako pozbawione podstaw prawnych uznać należy czynności Prezydenta, które kontestują na przykład skład osobowy recenzentów w przewodzie awansowym. Tytułem przykładu należy wskazać, iż RPO interweniował w sprawie zwlekania Prezydenta w nadaniu tytułu naukowego dwóm osobom posiadającym stopień naukowy doktora habilitowanego, a w sprawie których wydane zostały przez Centralną Komisję ds. Stopni i Tytułów<sup>30</sup> ponad dwa lata wcześniej uchwały<sup>31</sup>. Po ich wydaniu zwrócono się do Prezydenta o nadanie tytułu naukowego. Prezydent w piśmie z dnia 18 lutego 2020 r. wskazał, iż nie jest zobligowany jakimkolwiek terminem do dokonania stosownego aktu. Zdaniem głowy państwa w trakcie analizy pierwszego z wniosków okazało się, że swoje opinie w tym postępowaniu sporządziło 6 osób, spośród nich 4 osoby (3 recenzentów i superrecenzent) są zatrudnione w tej samej uczelni, tj. na SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym, piąty z recenzentów w latach

28 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39.

29 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r. II SA/Wa 692/16, LEX nr 2286177.

30 Wskazane postępowania toczyły się na podstawie Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.). Z dniem 1 października 2018 r. uchylono ją na mocy Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).

31 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 stycznia 2020 r., VII.7034.9.2019.AMB, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20prezydenta%20Andrzeja%20Dudy%20ws.%20nadawania%20tytułow%20naukowych%2C%202021.01.2020.pdf> (13.04.2020 r.).

1996–2012 był przewodniczącym Rady Programowej ww. uniwersytetu, a szósty recenzent ściśle współpracował z kandydatem. Tym samym Prezydent podał w wątpliwość dobór recenzentów przez Komisję. W piśmie wskazano również, że celem rozwiania wątpliwości zwrócono się do Komisji, lecz nie uzyskano, zdaniem głowy państwa, satysfakcjonującej odpowiedzi, dlatego sprawa jest nadal procedowana<sup>32</sup>. Z kolei w odniesieniu do drugiej osoby, wobec której zwrócono się o nadanie tytułu naukowego, w piśmie wskazano, iż taki długi czas oczekiwania wynika z faktu, że złożono do sądu administracyjnego skargę na bezczynność, zaś Prezydent oczekuje na jej rozpatrzenie przez sąd.

Zaznaczyć należy, że w cytowanym powyżej piśmie wprost podano w wątpliwość aspekty formalne procedowania przez Komisję. Zarzuty Prezydenta RP dotyczą rzekomych nieprawidłowości w zakresie doboru recenzentów. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, iż Prezydent przekroczył przyznane mu przez ustawodawcę kompetencje w tym zakresie, bowiem w żadnym przepisie ustawy nie znajduje się norma pozwalająca na taką interwencję głowy państwa. W RDN zasiadają osoby o uznanym dorobku naukowym, spełniające określone kryteria (wymienione w art. 233 ustawy), po wtóre po wszczęciu postępowania w przedmiocie nadania tytułu naukowego powoływani są recenzenci spełniający określone w kryteria (wymienione w art. 229 ustawy). To od sformułowanych w opiniach wniosków i oceny działalności naukowej danego kandydata zależy uchwała RDN w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o nadanie tytułu naukowego i to nawet ten podmiot uzależniony jest treścią opinii recenzentów, którą obowiązany jest uwzględnić. Cały tryb postępowania w tym przedmiocie określony został przecież w ustawie (a także wcześniej obowiązujących regulacjach, które zostały uchylone, lecz były analogiczne w tym zakresie<sup>33</sup>) i nie ma żadnej prawnej możliwości do kwestionowania przez głowę państwa takiej uchwały.

Dość ciekawą kwestią jest możliwość wyłączenia recenzenta, o której w piśmie z 18 lutego 2020 r. wspomniał Prezydent. Podstawę wyłączenia głowa państwa upatruje w fakcie rzekomego zatrudnienia osoby ubiegającej się o nadanie tytułu naukowego na tej samej uczelni wyższej, na której pracuje część recenzentów. Warto odnotować, że aktualna procedura uchwalona na mocy ustawy nie miała jeszcze praktycznego zastosowania, bowiem jej moc obowiązująca rozpoczęła się 1 października 2019 r. Zasadne jest tym samym odwołanie się do praktyki płynącej z poprzednich regulacji w tym zakresie (rozproszonych w kilku aktach prawnych).

32 Pismo Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dery z dnia 18 lutego 2020 r., BON.61.1.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20Kancelarii%20Prezydenta%20RP%2C%2018.02.2020.pdf> (13.04.2020 r.).

33 Do 1 października 2018 r. materia ta uregulowana była w rozdziale 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.).

W przepisach wykonawczych do poprzednio obowiązującej ustawy regulującej materię szkolnictwa wyższego i nauki ustalono, że recenzentem nie może być osoba, w stosunku do której zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności<sup>34</sup>. Przepis ten nie został recypowany do ustawy ani też żadnego aktu wykonawczego. Z jednej strony próżno szukać podstawy wyłączenia recenzenta w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego w ustawie, zaś z drugiej strony zwrócić należy uwagę, że stosownie do art. 228 ust. 9 ustawy w postępowaniach w sprawie nadania tytułu profesora, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>35</sup>. Skoro ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów w zakresie nieuregulowanym (a materia związana z wyłączeniem recenzenta jest nieuregulowana), to należy określić, czy być może w k.p.a. istnieje stosowna regulacja. Należałoby się zatem zastanowić, czy recenzenci stanowią swego rodzaju biegłych w danym postępowaniu i czy mogą podlegać wyłączeniu na zasadach i w trybie określającym wyłączenie biegłych powołanych do wydania opinii w sprawie prowadzonej na podstawie przepisów procedury administracyjnej (art. 84 k.p.a.). Stosownie do art. 84 § 2 k.p.a. biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24 k.p.a., z kolei we wskazanym przepisie określone zostały enumeratywnie przesłanki wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (art. 24 § 1 k.p.a.) z uwagi na na przykład rozstrzyganą sprawę małżonka (pkt 2) czy w przypadku pozostawania ze stroną w stosunku nadrzędności służbowej (pkt 7). W art. 24 § 3 k.p.a. określono dodatkowo, że bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

Zarysowany problem był przedmiotem rozważań w literaturze prawniczej. Wyrażony został pogląd, w myśl którego wątpliwości rzutujące na obiektywizm potencjalnego recenzenta, znane przed jego powołaniem, powinny być przedmiotem wnikliwej dyskusji członków rady danej jednostki, mogąc prowadzić nawet do powołania w jego miejsce innej osoby. Gdyby natomiast tego rodzaju zastrzeżenia ujawniły się po powołaniu konkretnego recenzenta, to podstawą jego ewentualnego wyłączenia z dalszych etapów postępowania byłyby przepisy dotyczące wyłączenia biegłego<sup>36</sup>. Stanowisko takie uwzględniane jest w judykaturze, w której przyjmuje się,

34 § 19 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. poz. 261).

35 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

36 P. Dańczak, Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, Warszawa 2015, LEX/el.



że w sytuacji ujawnienia się okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności powołanego już recenzenta zastosowanie winien znaleźć przepis art. 84 § 2 k.p.a.<sup>37</sup>, czyli jeśli recenzent powoływany w postępowaniu o nadanie stopnia lub tytułu naukowego pełni rolę eksperta i specjalisty, to błędny jest wniosek, że nie może być traktowany jako biegły w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Recenzja jest opinią specjalisty z danej dziedziny lub pokrewnej, którą zajmuje się kandydat do tytułu naukowego, i jako taka niewątpliwie musi podlegać wszechstronnej ocenie przy podejmowaniu uchwały<sup>38</sup>. Istnieje jednak odmienne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego recenzenci Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (RDN) nie są biegłymi w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.<sup>39</sup> Jedynie na marginesie można zaznaczyć, iż dany recenzent, będący zarazem naukowcem, powinien mieć na uwadze postanowienia praktyk dotyczących recenzowania i opiniowania, które ustalone zostały w Kodeksie etyki pracownika naukowego<sup>40</sup> i przez pryzmat postanowień tego dokumentu upatrywać podstawy w swoim wyłączeniu. Zagadnienie wyłączenia recenzenta jest zatem zagadnieniem otwartym i budzącym wątpliwości w dyskusji prawniczej.

Przytoczone powyżej twierdzenia pozwalają na przyjęcie stanowiska, zakładającego, że to RDN jest organem właściwym do podejmowania wszelkich czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania, w tym do wyznaczenia recenzentów celem wydania stosownych opinii. Zadaniem recenzentów jest wydanie opinii w zakresie spełnienia wymagań, o których mowa w art. 227 ust. 1 albo 2 ustawy, zaś RDN, podejmując uchwałę kończącą postępowanie w sprawie, uwzględnia sformułowane przez recenzentów postulaty, zaś obowiązkiem Prezydenta jest niezwłoczne nadanie tytułu naukowego przy zachowaniu jednak kolejności wpływu wniosków, aby nie faworyzować określonych osób. Prezydent nie jest uprawniony do podejmowania innych czynności, w tym na przykład kwestionowania procedury doboru recenzentów. Właściwym do tego organem jest RDN, która dba o należytą obsadę osób mających wydać recenzje. To również wyłączną kompetencją RDN jest możliwość władczego rozstrzygnięcia, czy zachodzą przesłanki warunkujące wyłączenie powołanego recenzenta, a jeżeli tak, to dobór odpowiedniego trybu w tym zakresie.

Prezydent nie posiada jakiegokolwiek kompetencji do kontestowania doboru recenzentów, wskazywania na okoliczność, iż podlegali oni wyłączeniu czy dodatkowej weryfikacji i oceny dorobku naukowego kandydatów.

37 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., II SA/Wa 1462/17, LEX nr 2739244.

38 Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., I OSK 1364/05, LEX nr 209495.

39 Wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r., I OSK 123/07, LEX nr 346375.

40 Kodeks stanowi załącznik do uchwały nr 10/2012 Zgromadzenia Ogólnego PAN z 13.12.2012 r., opublik. Redakcja PiP. Kodeks etyki pracownika naukowego, „Państwo i Prawo” 2013, z. 7, s. 96–104.

#### 4. Bezczyność Prezydenta RP w zakresie nadania tytułu naukowego

Skoro w Ustawie nie został zawarty termin, w którym Prezydent ma obowiązek nadać tytuł naukowy, to pojawiają się co najmniej dwa pytania. Czy Prezydent wykonuje swoje zadania w omawianej materii jako organ administracji publicznej, a także czy istnieje jakakolwiek ochrona prawna kandydatów do tytułu naukowego, którzy mogliby złożyć skargi do sądu administracyjnego na bezczynność głowy państwa.

Odpowiedź na oba pytania jest przecząca. W literaturze przyjmuje się, że bezczynność organu administracji zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu albo nie podjął stosownej czynności<sup>41</sup>. Wyłączona zostaje zatem możliwość istnienia stanu bezczynności po stronie Prezydenta, albowiem nie został ustalony przez ustawodawcę termin, w którym dana czynność ma zostać dokonana.

Warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi na bezczynność organu jest możliwość wniesienia skargi na ewentualną decyzję, postanowienie albo na inny akt lub czynność. Prezydent wydaje postanowienia w zakresie realizacji swoich kompetencji niebędących kompetencjami wyłącznymi (prerogatywami), w tym postanowienie o nadaniu tytułu naukowego, po uprzednim uzyskaniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wydane przez Prezydenta postanowienie o nadaniu tytułu naukowego nie jest postanowieniem wydawanym w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym ani zabezpieczającym, od którego przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego, stanowi ono bowiem odrębną kategorię orzeczeń podejmowanych w formie przewidzianej przez Konstytucję i brak jest podstaw prawnych do objęcia ich uregulowaniami procedury administracyjnej, a tym samym kontrolą sądów administracyjnych<sup>42</sup>. Złożona w przedmiocie bezczynności Prezydenta skarga powinna zatem być odrzucona jako niedopuszczalna (art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>43</sup>).

Analogiczna linia orzecznicza sądów administracyjnych utrwalona została w odniesieniu do kandydatów na stanowiska sędziowskie, którzy zostali pozytywnie zaopiniowani przez KRS, lecz z jakichś powodów Prezydent zwleka z odebraniem od nich ślubowania. Sądy uznają, że Prezydent nie jest organem administracji publicznej, więc nie podlega reżimowi procedury administracyjnej<sup>44</sup>, a związku z tym wy-

41 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 86.

42 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., II SAB/Wa 34/11, LEX nr 823276.

43 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

44 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2008 r., II SAB/Wa 16/08, LEX nr 1058411 oraz Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., I OSK 1871/12, LEX nr 1325007.

wodzone skargi na bezczynność ulegać będą odrzuceniu wobec braku możliwości ich merytorycznego rozpoznania.

## Podsumowanie

Prezydent posiada ustawową kompetencję do nadawania tytułów naukowych. Nadanie tytułu naukowego powinno nastąpić w najbliższym możliwym terminie i z zachowaniem kolejności przedłożonych przez RDN wniosków. Brak jest podstaw prawnych do zainicjowania i przeprowadzania przez Prezydenta jakiegokolwiek dodatkowego postępowania, w którym ustalane byłoby, czy RDN działała w sposób prawidłowy, a także czy w sposób prawidłowy dobrano recenzentów. Nadanie tytułu naukowego jest ustawowym obowiązkiem głowy państwa, a obowiązek, którego terminu wykonania nie określił prawodawca, zrealizować należy niezwłocznie.

Prezydent nie ma prawnej możliwości odmowy nadania tytułu naukowego, tj. niezrealizowania wniosku RDN. Akt urzędowy nadania tytułu naukowego wykonywany przez głowę państwa jest doniosłą czynnością konwencjonalną, którą należy zrealizować.

Z uwagi na wypracowany w polskim systemie nauki i szkolnictwa wyższego schemat, w którym Prezydent nadaje tytuł naukowy, *de lege ferenda* postulować należy, aby pozostawić bez zmian to uprawnienie głowy państwa, z tym jednak zastrzeżeniem, aby ustawowo określić na przykład dwumiesięczny termin na dokonanie tej czynności. Osobną materią, lecz wartą rozważenia na gruncie legislacyjnym, byłoby wprowadzenie do ustawy przepisów określających możliwość wyłączenia wyznaczonych recenzentów w przewodzie dotyczącym nadania tytułu naukowego czy bezpośrednio odwołanie do przepisów dotyczących wyłączenia biegłego w procedurze administracyjnej. Oba te postulaty spełniłyby przede wszystkim funkcję gwarancyjną względem osób ubiegających się o nadanie tytułu naukowego i doprecyzowałyby sporne dzisiaj w praktyce kwestie.

## BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., (w:) M. Haczowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, LEX/el.
- Banaszak B., Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, Warszawa 2009.
- Ciapała J., Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście powoływania sędziów, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- Czarny P., (w:) P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el.

- Dańczak P., Decyzja administracyjna w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, Warszawa 2015, LEX/el.
- Frankiewicz A., Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Izdebski H., Zieliński J., Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el.
- Izdebski H., Zieliński J., Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz, Warszawa 2013, LEX/el.
- Jałocha B., Model kariery akademickiej w Stanach Zjednoczonych, Zarządzenie Publiczne 2009, nr 3 (7), „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”.
- Knapp J., Siegel D., The Business of Higher Education, vol. 1: Leadership and Culture, 2009.
- Lekston M., (w:) K. Baran (red.), Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz. Warszawa 2020, LEX/el.
- Mik C., Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. 1, Warszawa 2000.
- Naleziński B., (w:) P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, LEX/el.
- Amacher R.C., Faulty Towers: Tenure and the Structure of Higher Education, Oakland 2004.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013, LEX/el.
- Tuleja P., Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności, Warszawa 2010.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M. (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym. Komentarz, Warszawa 2005.

**Mateusz Kupiec**

Uniwersytet Jagielloński, Polska

kupiec67@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7280-8955>

## **Ochrona danych osobowych studentów w dobie rozwoju technologii biometrycznych wyzwaniem dla polskich uczelni**

Protection of Students' Personal Data in Times of Development of Biometric Technologies as a Challenge for Universities in Poland

**Abstract:** Biometric technologies have been gaining popularity lately. An increasing number of enterprises and public entities worldwide are using them for security measures. Many universities in the European Union have also begun to recognise the benefits of implementing biometric systems in their organisations, and it is just a matter of time before universities in Poland join them as well. However, biometric data used by such systems are especially sensitive as they may reveal intimate information about data subjects. As such, they are counted among special categories of personal data, the processing of which is in principle prohibited by art. 9 (1) GDPR. Furthermore, the processing of students' personal data demands special care from universities as they are vulnerable data subjects. Students are namely subordinate to university authorities, which significantly limits their scope of autonomy. Therefore, the use of biometric technologies poses a challenge for universities in Poland. The following article aims to present the main reasons why students are vulnerable data subjects and which legal grounds provided by GDPR are most suitable for processing their biometric data by universities.

**Keywords:** students, biometrics, GDPR, right to privacy, personal data protection

**Słowa kluczowe:** studenci, biometria, RODO, prawo do prywatności, ochrona danych osobowych

### **Wprowadzenie**

Właściwe funkcjonowanie uczelni wyższych nie jest możliwe bez wykorzystywania danych osobowych, co nakłada na nie obowiązek dostosowania struktury organizacyjnej do wymogów wynikających z krajowego porządku prawnego oraz przede

wszystkim bezpośrednio z RODO<sup>1</sup>. Nakaz działania uczelni wyższych zgodnie z najwyższymi obowiązującymi standardami międzynarodowymi, moralnymi (a do takich należy właśnie ochrona autonomii informacyjnej jednostek) został również podkreślony przez ustawodawcę w preambule do Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>2</sup>, jak i w treści art. 3 wspomnianej ustawy. Największą grupę osób, których dane osobowe są przetwarzane na uczelniach, stanowią studenci. Chociaż początkowo wydawało się, że uczelnie wyższe jako administratorzy danych osobowych skutecznie wywiązują się z obowiązków wynikających z RODO<sup>3</sup>, to praktyka stosowania rozporządzenia pokazała, że niektórym z nich nie udało się zapewnić wystarczającego poziomu bezpieczeństwa przetwarzanym danym osobowym. Świadczy o tym wyciek danych ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW), związany z kradzieżą laptopa, na którym przetwarzane były dane osobowe kandydatów na studia w procesie rekrutacji<sup>4</sup>. Przeprowadzona w związku z tym wydarzeniem kontrola Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wykazała poważne zaniedbania natury technicznej jak i organizacyjnej ze strony uczelni, polegające między innymi na braku aktualizacji i przeglądów przyjętych polityk bezpieczeństwa oraz na uchybieniach związanych ze sposobem sprawowania funkcji inspektora ochrony danych<sup>5</sup>. Warto również dodać, że do podobnych incydentów związanych z danymi osobowymi studentów doszło niedawno na Politechnice Warszawskiej<sup>6</sup> oraz na SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (SWPS)<sup>7</sup>. Tym samym wydaje się, że część polskiego szkolnictwa wyższego może niedostatecznie rozumieć zagrożenia i wyzwania wynikające z korzystania z nowych technik przetwarzania informacji w celu przetwarzania danych osobowych.

Powyższe wątpliwości co do przygotowania krajowych uczelni wyższych na wyzwania technologiczne drugiej dekady XXI wieku stają się coraz bardziej aktualne w dobie wzrostu znaczenia i obecności systemów sztucznej inteligencji w nowoczesnej edukacji. Zmiany te wiążą się bowiem nieuchronnie z kolejnymi dylematami w kontekście ochrony autonomii informacyjnej studentów. Wspomniane wyzwa-

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, dalej: RODO).

2 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2020 r. poz. 85, ze zm. (dalej: prawo o szkolnictwie wyższym i nauce).

3 M. Kawecki, Uczelnie poradziły sobie z RODO (WYWIAD), <https://serwis.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1286710,maciej-kawecki-o-stosowaniu-RODO-przez-uczelnie-wyzsze.html> (20.05.2020).

4 Wszczęcie postępowania wobec SGGW, <https://uodo.gov.pl/pl/138/1464> (20.05.2020).

5 *Ibidem*.

6 Nieuprawniony dostęp do danych z Politechniki Warszawskiej, <https://uodo.gov.pl/pl/138/1518> (20.05.2020).

7 Dostęp do danych SWPS, <https://uodo.gov.pl/pl/138/1512> (20.05.2020).

nia stają się szczególnie widoczne w kontekście wzrostu znaczenia rozwiązań biometrycznych, z których zaczynają korzystać niektóre zagraniczne uczelnie<sup>8</sup>, dążąc do usprawnienia swojego funkcjonowania w relacjach z kształconymi przez nie osobami. Funkcjonowanie takich rozwiązań opiera się na znaczącej ingerencji w autonomię informacyjną jednostek co sprawia, że stanowią one zagrożenie dla tego obszaru prywatności studentów. Z tego względu rozpoczęcie korzystania przez władze jednej z amerykańskich uczelni z niektórych rodzajów technologii biometrycznych spotkało się z protestem tej części wspólnoty akademickiej<sup>9</sup>.

Tym samym celem opracowania jest analiza problemów związanych z ochroną danych osobowych studentów w aspekcie korzystania przez polskie uczelnie wyższe z szeroko rozumianych systemów biometrycznych. Przedstawione zostaną zagadnienia legalności stosowania rozwiązań biometrycznych przez uczelnie wyższe w ich relacjach ze studentami. Pomocne dla analizy problemu będzie również przedstawienie studentów jako podmiotów, których dane osobowe powinny być przetwarzane przez uczelnię przy zachowaniu daleko idącej ostrożności.

## **1. Szczególna wrażliwość studentów jako podmiotów danych w relacjach z uczelnią**

Na wstępie niniejszych rozważań warto wskazać, dlaczego ochrona danych osobowych studentów powinna być szczególnie ważna dla współczesnego szkolnictwa wyższego. W przeciwnym razie nie będzie możliwe pełne zrozumienie istoty wyzwań dla szkolnictwa wyższego w kontekście gwarancji autonomii informacyjnej tej grupy.

W odróżnieniu od przepisów Ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>10</sup> w obecnej ustawie brak jest legalnej definicji studenta. Nie stoi to jednak na przeszkodzie, aby kierując się doświadczeniem życiowym uznać, że studentami są wszystkie osoby kształcące się na studiach pierwszego lub drugiego stopnia albo na jednolitych studiach magisterskich. Jednocześnie należy zauważyć, że pozycja studentów w ich relacjach z uczelnią może być postrzegana zarówno horyzontalnie<sup>11</sup> jak

8 Biometrics in Schools, Colleges & Universities: Application and Impact, <https://www.m2sys.com/blog/biometric-identification/biometrics-in-schools-colleges-universities-application-and-impact/> (20.05.2020).

9 University students concerned by facial recognition technology on campus, <https://www.studyinternational.com/news/facial-recognition-campus/> (20.05.2020), Amid coronavirus, USC is requiring facial recognition scans of students living on campus, but the technology sparks controversy <http://www.uscannenbergmedia.com/2020/05/15/amid-coronavirus-usc-is-requiring-facial-recognition-scans-of-students-living-on-campus-but-the-technology-sparks-controversy/> (20.05.2020).

10 Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.

11 Studenci mogą być bowiem postrzegani jako klienci uczelni, odbiorcy oferowanych przez nie usług edukacyjnych, oraz jako członkowie tworzącej ją wspólnoty akademickiej.

i wertykalnie. Dla celów niniejszego opracowania szczególne znaczenie będzie mieć drugie ze wspomnianych ujęć. Biorąc pod uwagę przepisy RODO stosunek pomiędzy szkołą wyższą a kształconymi przez nią studentami będzie mieć charakter pionowy: administrator danych osobowych (uczelnia) – osoba, której dane dotyczą (student). Należy bowiem zauważyć, że jednostki, których dane osobowe są przetwarzane przez administratora, nie mogą wspólnie z nim ustalać celów lub sposobów tego procesu<sup>12</sup>. Brak możliwości współdecydowania o wykorzystywanych przez uczelnię nowych technikach przetwarzania informacji uwypukla również fakt, że szkoła wyższa jest zakładem administracyjnym, w którym jego użytkownicy – studenci – podlegają władztwu zakładowemu<sup>13</sup>. Należy zauważyć, że na władztwo zakładowe składa się zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z jego użytkownikami oraz uprawnienie organów zakładu do realizowania własnych zarządzeń, zmierzających do osiągnięcia celów zakładu przy zastosowaniu przymusu administracyjnego<sup>14</sup>.

Powyższe okoliczności mają doniosłe znaczenie dla ochrony danych osobowych tej części wspólnoty akademickiej, ponieważ przesądzają one o tym, że grupę tę trzeba zaliczyć do kategorii tzw. wrażliwych podmiotów danych (z ang. *vulnerable data subjects*<sup>15</sup>, *vulnerable natural persons*<sup>16</sup>). Wprawdzie RODO nie wyodrębnia wprost takiej kategorii podmiotów, ale w rezultacie zastosowania gramatycznej wykładni treści rozporządzenia zauważono<sup>17</sup>, że nakazuje ono szczególną ostrożność przy przetwarzaniu danych osobowych niektórych podmiotów<sup>18</sup>. Pogląd ten należy uznać za słuszny, ponieważ postrzeganie przez jednostkę granic własnej prywatności, której elementem jest właśnie autonomia informacyjna, zależy nie tylko od czynników kulturowych czy biologicznych (wiek), ale również właśnie od jej pozycji spo-

12 A. Sobczyk, RODO. Rozproszona władza publiczna, Kraków 2019, s. 64.

13 Postanowienie NSA z dnia 25 września 1986 r., SA/Gd 513/86, OSP 1998, z. 3, poz. 88.

14 A. Zieliński, Podmiotowość prawna, (w:) S. Pikulski (red.) *Ius et lex*. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata, Olsztyn 2004, s. 488.

15 G. Malgieri, J. Niklas, Vulnerable Data Subjects, „Computer Law and Security Review”, Special Issue on Data Protection and Research 2020, vol. 37, s. 1 i n., [https://papers.ssrn.com/sol3/Data\\_Integrity\\_Notice.cfm?abid=3569808](https://papers.ssrn.com/sol3/Data_Integrity_Notice.cfm?abid=3569808) (20.05.2020).

16 Motyw 75 preambuły do RODO.

17 Anglojęzyczna treść motywu 75 preambuły do RODO wskazuje bowiem, że „the risk to the rights and freedoms of natural persons, of varying likelihood and severity, may result from (...) where personal data of vulnerable natural persons, in particular of children are processed”. Użyty przez unijnego prawodawcę zwrot „in particular”, który został przetłumaczony w polskiej wersji RODO jako „w szczególności”, wskazuje na otwarty katalog podmiotów wrażliwych (z ang. *vulnerable*). Tym samym możliwe jest, że również przetwarzanie danych osobowych innych podmiotów niż dzieci może wymagać od administratorów danych osobowych szczególnej ostrożności i staranności.

18 G. Malgieri, J. Niklas, *Vulnerable...*, *op. cit.*, s. 7.



lecznej<sup>19</sup>. Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w kontekście interpretacji treści art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał uznał bowiem w wyrokach w sprawach *Trabajo Rueda przeciwko Hiszpanii*<sup>20</sup> oraz *K.U. przeciwko Finlandii*<sup>21</sup> istnienie takich podmiotów (z ang. *other vulnerable individuals*), których prywatność (a więc i dane osobowe) wymaga szczególnych gwarancji<sup>22</sup>. Nie da się bowiem zagwarantować odpowiedniej ochrony autonomii informacyjnej jednostek, nie biorąc jednocześnie pod uwagę właśnie ich rzeczywistej sytuacji faktycznej. W związku z powyższym należy dojść do wniosku, że RODO tworzy dodatkową warstwę ochronną dla podmiotów danych wymagających szczególnego traktowania<sup>23</sup>.

Co więcej, jak wynika z opinii Grupy Roboczej Art. 29, potrzeba specjalnego traktowania pewnych kategorii osób, których dane dotyczą, ma charakter kontekstualny i związana jest z brakiem równorzędnej relacji pomiędzy nimi a administratorem danych osobowych<sup>24</sup>. Zdaniem Grupy dla oceny pozycji konkretnej osoby względem administratora jej danych osobowych istotne jest m.in. to, że jest ona na przykład studentem<sup>25</sup>. Dla procesu przetwarzania danych osobowych mają więc znaczenie okoliczności, które wskazują lub mogą wskazywać na zależność jednostki od podmiotu decydującego o celach i sposobie przetwarzania jej danych osobowych. Z tego właśnie względu w kontekście relacji student – uczelnia doniosłe znaczenie ma przedstawione wcześniej władztwo zakładowe. Ma ono bowiem charakter stosunku administracyjnoprawnego<sup>26</sup>, którego cechą jest nierównorzędnosc podmiotów oraz nadrzędność organów zakładu (uczelni) wobec jego użytkowników, co sprawia, że uczelnia jednostronnie może wpływać na sytuację studentów. W związku z brakiem równorzędnej pozycji pomiędzy szkołami wyższymi a studentami podmioty te, rozpoczynając proces przetwarzania danych osobowych kształconych przez nie osób, muszą każdorazowo brać pod uwagę fakt, że autonomia informacyjna członków tej grupy podlega szczególnej ochronie w kontekście korzystania przez nich ze świad-

19 M. Rojszczak, *Ochrona prywatności w cyberprzestrzeni z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nowych technik przetwarzania informacji*, Warszawa 2019, s. 35.

20 Wyrok ETPC z 30 maja 2017 w sprawie *Trabajo Rueda v. Spain*, nr skargi 32600/12.

21 Wyrok ETPC z 2 grudnia 2008 w sprawie *K.U. v. Finland*, nr skargi 2872/02.

22 European Court of Human Rights, Press Unit, Factsheet – New technologies, s. 5 i s. 12, [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_New\\_technologies\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_New_technologies_ENG.pdf) (20.05.2020).

23 European Data Protection Board, Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, s. 25, [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202005\\_consent\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf) (20.05.2020).

24 Opinia 06/2014 Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie pojęcia uzasadnionych interesów administratora danych zawartego w art. 7 dyrektywy 95/46/WE, s. 46, [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_pl.pdf) (20.05.2020).

25 *Ibidem*, s. 46–47.

26 M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 282.

czeń uczelni (w tym przypadku – edukacji, możliwości kształcenia się i otrzymania tytułu zawodowego), a także samego przebywania na terenie zakładu. Okoliczność ta będzie mieć znaczący wpływ na dopuszczalność stosowania przez uczelnie rozwiązań opartych na przetwarzaniu systemów biometrycznych, co zostanie przedstawione w dalszej części opracowania.

## 2. Dopuszczalność stosowania rozwiązań biometrycznych przez uczelnie

### 2.1. Charakterystyka rozwiązań biometrycznych

Pojęcie biometrii wywodzi się z greckich wyrazów *bios* oraz *metron*, oznaczających kolejno ‘życie’ oraz ‘pomiar’, i obejmuje swoim zakresem technologie pozwalające na identyfikację jednostek w oparciu o ich indywidualne cechy fizyczne, fizjologiczne lub behawioralne. Należy bowiem zauważyć, że każda część lub właściwość ludzkiego ciała, które zawierają informacje o człowieku, mogą służyć do jego identyfikacji, jeżeli da się je tylko wykryć i zmierzyć. Współcześnie technologie biometryczne są wykorzystywane przez aplikacje, które umożliwiają automatyczną identyfikację lub weryfikację tożsamości konkretnej osoby, tzw. systemy biometryczne<sup>27</sup>. Szczegółowy sposób działania systemu biometrycznego może różnić się w zależności od tego, jakie pozyskuje on informacje. Jednakże celem stosowania takich rozwiązań jest zawsze rozpoznawanie pewnych wzorów, co pozwala charakteryzować proces działania każdego systemu w pewien uproszczony sposób:

- system pozyskuje i rejestruje informacje (*input*), np. ogólny kształt dłoni przyłożonej do skanera;
- następnie interesujące system dane są wyodrębniane z ogółu zarejestrowanych informacji (*acquisition*);
- odpowiedni algorytm dokonuje standaryzacji (*normalisation*) pozyskanego w ten sposób obrazu w zakresie m.in. rozmiaru, barw, co ułatwia proces podania go analizie;
- w kolejnym etapie tworzy on wzór (*feature extraction*) z przetworzonego obrazu;
- system klasyfikuje pozyskany wzór na potrzeby jego rozpoznania;
- przetworzony wzór jest porównywany z informacjami znajdującymi się w bazie podmiotu stosującego dany system biometryczny (*comparison*)<sup>28</sup>;

---

27 Opinia 3/2012 Grupy Roboczej Art. 29 w sprawie zmian sytuacji w dziedzinie technologii biometrycznych, s. 4, [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp193\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp193_pl.pdf) (20.05.2020).

28 Na podstawie: Faces, Fingerprints and Feet: Guidance on assessing the value of including biometric technologies in UNICEF-supported programmes s. 8, [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2019/10/Biometrics\\_guidance\\_document\\_faces\\_fingersprint\\_feet-July-2019.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2019/10/Biometrics_guidance_document_faces_fingersprint_feet-July-2019.pdf) (20.05.2020).

- przetworzony obraz oraz pozostałe dane zostają zapisane lub automatycznie usunięte w zależności od potrzeb, dla których konkretny podmiot stosuje system biometryczny w swojej strukturze.

## 2.2. Możliwe zastosowania dla biometrii na uczelniach wyższych

Technologie biometryczne są niczym innym jak rozwiązaniami opartymi na zastosowaniu sztucznej inteligencji w celu identyfikacji lub uwierzytelnienia. Pod pierwszym z tych pojęć należy rozumieć proces porównywania danych biometrycznych danej osoby (uzyskanych w momencie identyfikacji) z szeregiem szablonów biometrycznych przechowywanych w bazie danych podmiotu<sup>29</sup>, podczas gdy uwierzytelnianie to procedura bezpieczeństwa, która opiera się na analizie niepowtarzalnych cech charakterystycznych konkretnej osoby w celu sprawdzenia, czy jest ona tym, za kogo się podaje<sup>30</sup>. Tym samym biometria wydaje się idealnym sposobem do zapewniania bezpieczeństwa na uczelni poprzez na przykład kontrolę dostępu do pomieszczeń, laboratoriów. Już teraz w niektórych państwach<sup>31</sup> karty identyfikacyjne, na których zapisane są dane biometryczne, stosuje się na wielu uniwersytetach w takim właśnie celu oraz jako środek do sprawniejszej identyfikacji studentów podczas egzaminów<sup>32</sup>. Dzięki zastosowaniu biometrii na przykład w postaci czytników linii papilarnych jako środka bezpieczeństwa, władze uniwersytetu mogą ograniczyć ryzyko, że nieuprawniona osoba będzie mogła swobodnie poruszać się po terenach lub obiektach należących do uczelni<sup>33</sup>. Co więcej, zastosowanie biometrii (np. technologii rozpoznawania twarzy) może służyć uwierzytelnianiu tożsamości użytkownika systemów informatycznych uczelni, co zmniejszy ryzyko przejęcia przez nieuprawnione osoby dostępu do baz danych uczelni. W ten sposób podmioty te zwiększyłyby poziom bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych i w konsekwencji mogłyby stać się bardziej odporne na część zagrożeń związanych z obecnością w cyberprzestrzeni<sup>34</sup>.

29 Opinia 3/2012..., *op. cit.*, s. 6.

30 Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, s. 21, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/aace9398-594d-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF> (20.05.2020).

31 W szczególności w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Przykładem takiego zastosowania systemów biometrycznych są środki wdrożone przez Auburn University w stanie Alabama w celu kontroli dostępu do należących do niej obiektów sportowych.

32 R. Lewandowski, Biometria – nowe zastosowania, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 17, s. 159 <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e75c5ccf-d9d9-4f7b-8bdc-57654cce7549> (20.05.2020).

33 Biometrics at Universities: 5 Ways Biometric Data Can Be Used To Enhance Learning, <https://blogs.harvard.edu/blockchain/biometrics-at-universities-5-ways-biometric-data-can-be-used-to-enhance-learning/> (20.05.2020).

34 Niemniej jednak należy pamiętać, że istnieją metody pozwalające na ominięcie uwierzytelniania przy pomocy biometrii i w konsekwencji przejęcia tożsamości innej osoby, np. ataki typu spoofing.

Biometria behawioralna może być również stosowana jako środek nadzoru studentów podczas egzaminów pisemnych w celu eliminacji ryzyka potencjalnych oszustw. Systemy oparte na tej technice dokonują pomiaru w czasie rzeczywistym (najczęściej za pomocą monitoringu wizyjnego) zachowania konkretnej osoby (np. egzaminowanego) i polegają na analizie m.in. siły naciśnięć klawiszy, sposobu poruszania się lub siedzenia<sup>35</sup>. Postrzegają więc one jednostkę jako pewną całość zdefiniowanych wcześniej scenariuszy zachowania, przez co system może rozpoznać działania odbiegające od przyjętych standardów, np. zagładanie w pracę kolegi/koleżanki piszącej egzamin obok<sup>36</sup>. W sytuacji odejścia od wcześniej zarejestrowanego szablonu system mógłby w takim przypadku odpowiednio oznaczyć na zapisie z monitoringu sali egzaminacyjnej studenta podejrzanego o nieetyczne postępowanie w celu szczegółowej weryfikacji danej sytuacji przez egzaminatora.

### 2.3. Stosowanie technologii biometrycznych na uczelniach a przepisy RODO

W związku z powyższym warto zauważyć, że funkcjonowanie systemów biometrycznych jest oparte na przetwarzaniu szczególnej kategorii danych osobowych, tzw. danych biometrycznych, które RODO definiuje jako dane osobowe wynikające ze specjalnego przetwarzania technicznego, dotyczące cech fizycznych, fizjologicznych lub behawioralnych osoby fizycznej oraz umożliwiające lub potwierdzające jednoznaczną identyfikację tej osoby, takie jak wizerunek twarzy lub dane daktyloskopijne<sup>37</sup>. Przedstawiony wcześniej uproszczony model funkcjonowania systemu biometrycznego można zaklasyfikować jako „specjalne przetwarzanie techniczne”, które powoduje nieodwracalną modyfikację związku pomiędzy cechami fizycznymi jednostki a jej tożsamością<sup>38</sup>. Z tego względu unijny prawodawca zdecydował się uznać dane tego rodzaju za dane szczególnej kategorii, których przetwarzanie jest co do zasady zakazane (art. 9 ust. 1 RODO).

Wspomniany zakaz nie ma jednak charakteru bezwzględny. Stanowi on bowiem wskazówkę interpretacyjną, która nakazuje administratorowi stosowanie ścisłej wykładni sytuacji, w których dopuszczono przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych<sup>39</sup>. Takie okoliczności zostały wyszczególnione w treści art. 9 ust. 2 RODO i mają one charakter warunków dopuszczalności. W kontekście codziennego funkcjonowania uczelni potencjalnymi przesłankami legalizującymi proces przetwarzania wydają się: wyraźna zgoda studenta (art. 9 ust. 2 lit. a RODO) lub niezbędność przetwarzania „ze względów związanych z ważnym interesem pu-

35 Opinia 3/2012..., *op. cit.*, s. 18.

36 Using AI and biometrics to enhance exam proctoring, <https://www.biometricupdate.com/202001/using-ai-and-biometrics-to-enhance-exam-proctoring> (20.05.2020).

37 Art. 4 pkt 14 RODO.

38 Opinia 3/2012..., *op. cit.*, s. 2.

39 W. Chomiczewski, Przesłanki legalizacyjne przetwarzania danych osobowych, (w:) D. Lubasz (red.), *Meritum Ochrony Danych Osobowych*, Warszawa 2020 s. 139.

blicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą” (art. 9 ust. 2 lit. g RODO).

Wyrażna zgoda jednostki stanowi takie oświadczenie woli, którego sposób wyrażenia sprawia, że fakt akceptacji procesu przetwarzania przez osobę, której dane dotyczą, nie ulega wątpliwości. Co więcej, aby takie oświadczenie było ważne, musi ono stanowić dobrowolne, konkretne, świadome i jednoznaczne okazanie woli (art. 4 pkt 11 RODO). Kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności wyrażnej zgody studenta jako podstawy przetwarzania dotyczących go danych biometrycznych przez uniwersytet będzie mieć odpowiedź na pytanie, czy w relacji student – władze uczelni można mówić o dobrowolności. Na etapie wcześniejszych rozważań wykazane zostało, że studenci należą do grupy podmiotów danych osobowych charakteryzujących się szczególną podatnością w relacji z administratorem ich danych osobowych (uczelnia) z racji braku równorzędnej pozycji pomiędzy nimi. W motywie 43 preambuły do RODO podkreślono, że zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której istnieje wyraźny brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, w szczególności gdy administrator jest organem publicznym. Sama uczelnia oraz jej organy nie są wprawdzie organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale są organami w znaczeniu funkcjonalnym<sup>40</sup>, wyposażonymi w przedstawione wcześniej władztwo administracyjne. Tym samym zgoda studenta na stosowanie systemów biometrycznych nie zawsze może być dobrowolna, ponieważ nie znajduje się on jako jednostka w pozycji równorzędnej do władz uczelni. Warto zauważyć, że podobną wykładnią posłużył się również szwedzki organ nadzorczy (Datainspektionen) w decyzji nakładającej karę na szkołę stosującą technologię rozpoznawania twarzy do monitorowania obecności uczniów<sup>41</sup>. Organ ten wskazał, że monitorowanie obecności uczniów przy użyciu takiego rozwiązania stanowi jednostronny środek do sprawowania kontroli oraz że uczniowie znajdują się w sytuacji zależności od szkoły zarówno m.in. odnośnie do możliwości otrzymywania pomocy materialnej, stypendiów, jak i kontynuowania nauki<sup>42</sup>. Wnioski te wydają się również trafne w przedmiocie sytuacji studentów na uczelni. Wobec powyższego wyrażna zgoda studentów na wykorzystanie dotyczących ich danych biometrycznych w celu na przykład kontroli

40 L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, (w:) J. Blicharz, A. Sus, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Zarządzenia szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 124, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63647/12\\_Klat\\_Wertelecka\\_Lidia.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63647/12_Klat_Wertelecka_Lidia.pdf), (20.05.2020).

41 Facial recognition in school renders Sweden's first GDPR fine, <https://www.datainspektionen.se/nyheter/2019/facial-recognition-in-school-renders-swedens-first-gdpr-fine/> (20.05.2020).

42 Decyzja Szwedzkiego Urzędu Ochrony Danych z dnia 20 sierpnia 2019 roku, nr DI-2019-2221, s. 4–5. <https://www.datainspektionen.se/globalassets/dokument/beslut/facial-recognition-used-to-monitor-the-attendance-of-students.pdf> (20.05.2020).

dostępu do pomieszczeń uniwersytetu nie zawsze będzie stanowić ważną podstawę przetwarzania w świetle RODO.

Artykuł 9 ust. 2 lit. g RODO daje natomiast administratorowi możliwość oparcia legalności procesu przetwarzania danych biometrycznych na szczególnym interesie publicznym, wynikającym z prawa unijnego lub wewnętrznego prawa członkowskiego. Należy zauważyć, że administratorzy korzystający z tej przesłanki muszą przetwarzać dane osobowe w ramach zadań i kompetencji przyznanych im na podstawie przepisów prawa. Pojęcie interesu publicznego ma charakter nieostry i stanowi klauzulę generalną odsyłającą do prawa materialnego. Można jednak przyjąć, że interes publiczny wiąże się z określonymi wartościami, celami lub z potrzebami, które mają doniosły charakter dla społeczeństwa<sup>43</sup>. W tym kontekście wydaje się, że przetwarzanie danych biometrycznych studentów mogłoby służyć rektorowi uczelni do realizacji nałożonego na niego ustawowego obowiązku dbania o utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni (art. 50 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym i nauce). Jednakże nie wydaje się, żeby zastosowanie systemów biometrycznych do tego celu było niezbędne i proporcjonalne, ponieważ istnieją inne skuteczne sposoby jego realizacji, które nie wymagają przetwarzania danych biometrycznych, na przykład kontrola dostępu do pomieszczeń uczelni za pomocą legitymacji studenckich. Ponadto żaden przepis na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym i nauce obecnie nie przewiduje gwarancji, które mogłyby zostać uznane za „odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą” w świetle art. 9 ust. 2 lit. g RODO.

## Wnioski

Rozwój systemów biometrycznych niesie ze sobą nowe możliwości, ale również i wyzwania dla uczelni wyższych. Przetwarzanie danych biometrycznych z racji ich szczególnej wrażliwości wymaga bowiem szczególnej ostrożności po stronie administratora danych osobowych. Kontekst ich przetwarzania przez uniwersytety może powodować poważne ryzyko dla podstawowych praw i wolności studentów w związku z brakiem równorzędnej pozycji pomiędzy nimi jako podmiotami danych a władzami uczelni. Z tego też względu ochrona danych osobowych studentów powinna być brana każdorazowo przez uczelnie pod uwagę w przypadku implementacji nowych rozwiązań bazujących na przetwarzaniu informacji, które pozwalają na identyfikację konkretnych osób. Warto też zauważyć, że stosowanie systemów biometrycznych nie wydaje się niezbędne na przykład do zapewnienia bezpieczeń-

---

43 A. Żurawik, „Interes publiczny, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 62, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2013.75.2.5> (20.05.2020).

stwa studentów lub ochrony mienia uczelni, ponieważ cel ten może zostać osiągnięty w sposób, który w mniejszym stopniu ingeruje w autonomię informacyjną jednostek.

Jednocześnie należy zauważyć, że obecnie w polskim porządku prawnym brakuje przepisów, które pozwalałyby uczelniom na przetwarzanie danych biometrycznych studentów w celu identyfikacji lub weryfikacji tożsamości. *De lege ferenda* można postulować ich wprowadzenie przez ustawodawcę pod warunkiem, że będą one zawierać „środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą”, o których mowa w art. 9 ust. 2 lit. g RODO. Do takich środków w kontekście przetwarzania danych biometrycznych przez uczelnie można zaliczyć na przykład wymóg konsultacji z samorządem studenckim przed podjęciem decyzji o korzystaniu z systemu biometrycznego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Chomiczewski W., Przesłanki legalizacyjne przetwarzania danych osobowych, (w:) D. Lubasz (red.), *Meritum Ochrony Danych Osobowych*, Warszawa 2020.
- Klat-Wertelecka L., Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym, (w:) J. Blicharz, A. Sus, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Zarządzenia szkołą wyższą*, Wrocław 2014.
- Lewandowski R., Biometria – nowe zastosowania, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 17.
- Malgieri G., Niklas J., Vulnerable Data Subjects, „Computer Law and Security Review”, Special Issue on Data Protection and Research 2020, vol. 37.
- Rojszczak M., Ochrona prywatności w cyberprzestrzeni z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z nowych technik przetwarzania informacji, Warszawa 2019.
- Sobczyk A., RODO. Rozproszona władza publiczna, Kraków 2019.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Zieliński A., Podmiotowość prawna, (w:) S. Pikulski (red.) *Ius et lex. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.
- Żurawik A., „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2.





**Karol Piwoński**

Uniwersytet Warszawski, Polska

karol.piwonski1@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3261-1159>

## Naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej studenta

Violation of the Regulations in Force at the University as a Ground for the Student's Disciplinary Liability

**Abstract:** Violation of the regulations in force at the university is one of the basis of student's disciplinary liability. The law does not specify a catalogue of these regulations, which contributed to discrepancies in the scientific works and jurisprudence of disciplinary commissions. The article aims to determine the normative content of this basis. The considerations include changes introduced by the Higher Education and Science Act, as well as statements of the representatives of science and jurisprudence. The analysis leads the author to the position that the considered basis includes the abovementioned Act, as well as the internal law of the university issued on its basis, in particular its statute and study regulations. Although internal acts can not be indicated exhaustively, in order to establish the disciplinary offence it is necessary to determine that the infringed obligation was legally binding for the student.

**Keywords:** students' disciplinary liability, regulations in force at the university, grounds for the disciplinary liability, disciplinary offence, Higher Education and Science Act

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność dyscyplinarna studentów, przepisy obowiązujące w uczelni, podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, przewinienie dyscyplinarne, prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

### Wprowadzenie

Zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>1</sup> student ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną „za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni

---

1 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668), dalej „ustawa” lub „pswn.”

oraz za czyny uchybiające godności studenta”<sup>2</sup>. O ile druga z przesłanek odpowiedzialności – czyn uchybiający godności studenta – ze swej natury jest „pojęciem niedookreślonym, wymagającym odwołania się do ocen”<sup>3</sup>, to przesłanka „naruszenia przepisów obowiązujących w uczelni” – jako odwołująca się do obowiązującego prawa – powinna mieć treść jednolitą i precyzyjną, tak by krąg tych przepisów, jak również obowiązki z nich wynikające, były możliwe do ustalenia przez osoby będące ich adresatami. Ustawa, choć pojęciem „przepisów obowiązujących w uczelni” posługuje się kilkukrotnie, nie wskazuje przepisów zaliczających się do tego zbioru, wobec czego nie dziwi rozbieżność w interpretacji tej przesłanki deliktu dyscyplinarnego zarówno wśród przedstawicieli doktryny prawa, jak i w orzecznictwie komisji dyscyplinarnych<sup>4</sup>. Spory te wynikały również z nieprecyzyjnego ujęcia obowiązków studenta w ustawach regulujących szkolnictwo wyższe. Zmiany wprowadzone ustawą z 20 lipca 2018 r. mają charakter porządkujący i rzucają nowe światło na prawidłową interpretację pojęcia „przepisów obowiązujących w uczelni”. Rozważenie treści normatywnej tych przepisów jest zasadniczym celem niniejszego artykułu. Dla jego realizacji przeanalizowane zostaną – w zakresie, w jakim zachowały aktualność – wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa oraz relewantne orzecznictwo, co pozwoli zaproponować wykładnię rzeczonych przepisów uwzględniającą ostatnie zmiany prawne, jak również argumenty pomijane dotychczas w literaturze przedmiotu. Niniejsze rozważania odnosić można także do doktorantów, skoro przepis wyrażający podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej tej grupy ma, *mutadis mutandis*, identyczne brzmienie jak analogiczny przepis dotyczący odpowiedzialności studentów<sup>5</sup>.

Przed przystąpieniem do właściwej analizy zaznaczyć trzeba, że druga z podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów – czyn „uchybiający godności studenta” – nie będzie przedmiotem rozważań, a odwołania do niej będą czynione tylko w takim zakresie, w jakim wymaga tego wyjaśnienie charakteru prawnego „przepisów obowiązujących w uczelni”. Tym samym uznaję alternatywne użycie spójnika „oraz” w art. 307 ust. 1 ustawy, a więc niezależność podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej. Prezentowana bywa teza odmienna<sup>6</sup>, jest ona jednak błędna, co wynika

2 Art. 307 ustawy, a także art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365). Z uwagi na tożsame brzmienie obu przepisów, za aktualne – co do zasady – uważam wypowiedzi doktryny i orzecznictwo dotyczące nieobowiązującej już ustawy.

3 M. Gałązka, Komentarz do art. 211, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012.

4 P. Skuczyński, P. Zawadzki, Odpowiedzialność dyscyplinarna. Podstawy, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000–2005, Warszawa 2008, s. 175–219.

5 Zob. art. 322 ust. 1 zd. 1 ustawy.

6 P. Skuczyński, P. Zawadzki, Odpowiedzialność..., *op. cit.*, s. 201. W uzasadnieniu przytoczonego tam orzeczenia komisja dyscyplinarna stwierdziła: „ustawa wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek odpowiedzialności przed Komisją Dyscyplinarną dla Studentów UW [...]. Jedynie w razie ich łącznego spełnienia można mówić o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego”.

z literalnego brzmienia przepisu i jest akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, które uznają, że podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej „są niezależne i nie muszą zachodzić łącznie<sup>7</sup>. Przyjęcie takiej interpretacji nie wyklucza oczywiście możliwości, by jeden czyn wypełniał obie te podstawy<sup>8</sup>.

## 1. Jakie przepisy mogą obowiązywać w uczelni?

Wyliczenie wszystkich przepisów wewnętrznych uczelni nie jest możliwe i słusznie zauważa się w literaturze, że oparcie na nich podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej ma w dużej mierze charakter blankietowy<sup>9</sup>. Aktami stanowiącymi prawo wewnętrzne uczelni są w szczególności: jej statut, regulamin studiów, strategia uczelni, regulamin zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi i prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji, regulamin korzystania z infrastruktury badawczej, a także decyzje administracyjne rektora. Za prawo wewnętrzne obowiązujące w uczelni uznać można także inne akty wydawane na podstawie ustawy pswn., jak na przykład akty organów samorządu studenckiego. Literalna analiza pojęcia „przepisów obowiązujących w uczelni” sugerowałaby zaliczenie do nich, oprócz powyżej wskazanych aktów wewnętrznych, także aktów prawa powszechnie obowiązującego, którymi są: Konstytucja RP, ratyfikowane umowy międzynarodowe, prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, których RP jest członkiem, ustawy, rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, wydane przez organy działające na obszarze, na którym znajduje się uczelnia<sup>10</sup>.

## 2. „Przepisy obowiązujące w uczelni” w świetle wypowiedzi doktryny

Najbardziej sporną kwestią interpretacyjną pojęcia „przepisów obowiązujących w uczelni” wydaje się określenie roli wyrażenia „w uczelni”, w szczególności ustalenie, czy ma ono charakter rozszerzający, czy zawężający w stosunku do obowiązujących przepisów. Możliwe jest uznanie, że wyrażenie „w uczelni” rozszerza katalog przepisów prawa powszechnie obowiązującego o obowiązujące na uczelni prawo wewnętrzne albo uznanie, iż „w uczelni” zawęża zbiór przepisów do tych związanych przedmiotowo z konkretną uczelnią, a więc obejmuje jedynie prawo stanowione przez organy tej uczelni (prawo wewnętrzne). Trzecia grupa występujących interpretacji przyjmuje, że w pojęciu „przepisów obowiązujących w uczelni” mieści się – oprócz prawa wewnętrznego uczelni – tylko część prawa powszechnie obowiązują-

---

7 Wyrok WSA w Opolu z dnia 2 lutego 2017 r., II SA/Op 577/16, LEX nr 2232360.

8 D. Mucha, Komentarz do art. 211, (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2017.

9 M. Gałązka, Komentarz..., *op. cit.*

10 Art. 87 Konstytucji RP, art. 91 Konstytucji RP.

cego lub że tylko niektóre naruszenia tego prawa mogą stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Szeroką wykładnię „przepisów obowiązujących w uczelni” przedstawiają Hubert Izdebski i Jan Zieliński, stwierdzając, że student odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>11</sup>. Tym samym autorzy zdają się akceptować tezę, że przepisy, których naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, to w zasadzie wszystkie przepisy obowiązujące na terytorium całego kraju, jak również przepisy prawa wewnętrznego uczelni. Kwestia ta nie jest jednak przez autorów szerzej dyskutowana. Inną opinię wyraża Barbara Janusz-Pohl, której zdaniem czyny naruszające przepisy obowiązujące w uczelni można zrekonstruować za pomocą „odtworzenia stosownych obowiązujących norm prawnych określających prawa i obowiązki (status) studenta oraz zasady postępowania w sprawach studenckich”<sup>12</sup>. Autorka zawęża więc zakres „przepisów obowiązujących w uczelni” do tych, które odnoszą się do obowiązków wynikających ze statusu studenta. Jej zdaniem w ramach „przepisów obowiązujących w uczelni” mieszczą się przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jednak w ograniczonym zakresie. Pociągnięcie do odpowiedzialności studenta w związku z naruszeniem przezeń prawa powszechnie obowiązującego wymaga, by popełnienie czynu zabronionego było związane ze statusem studenta. Związek ten może zaistnieć przez „*loci delicti* (miejsce popełnienia czynu), albo przez kryterium przedmiotowe, a więc związku inkryminowanego zachowania się studenta z faktem studiowania (np. uczestnictwem w zajęciach, egzaminach)”<sup>13</sup>. Podobne stanowisko zajmuje Małgorzata Gałązka, która odnośnie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego stwierdza: „trudno jednak te przepisy wyłączyć, prowadziłyby to bowiem do wniosku, że na uczelni one nie obowiązują. Dlatego popełnienie na terenie uczelni czynu zabronionego przez jakąkolwiek ustawę obowiązującą na terytorium RP należy również traktować jako naruszenie przepisów obowiązujących na uczelni”<sup>14</sup>. W ocenie autorki rolą wyrażenia „w uczelni” jest wprowadzenie *locus delicti*, a więc deliktem dyscyplinarnym będzie jedynie czyn naruszający wskazane przepisy, popełniony na terenie uczelni. Opinię taką przedstawia również Jerzy Paśnik<sup>15</sup>. Natomiast zdaniem D. Orłowskiej i Marty Tomkiewicz, przez przepisy te „należy raczej rozumieć przepisy ściśle związane z funkcjonowaniem uczelni jako zakładu admini-

11 H. Izdebski, J.M. Zieliński, Komentarz do art. 211, (w:) H. Izdebski, J.M. Zieliński (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2015.

12 B. Janusz-Pohl, O modelu postępowania dyscyplinarnego w sprawach studenckich, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 2, s. 87.

13 *Ibidem*.

14 M. Gałązka, Komentarz..., *op. cit.*

15 J. Paśnik, Nowe regulacje odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich i studentów – uwagi krytyczne, „Administracja” 2007, nr 4, s. 15.

stracyjnego”<sup>16</sup>. Do przepisów obowiązujących w uczelni *sensu stricto* autorki zaliczają w szczególności statut uczelni oraz regulamin studiów. Zbliżone zapatrywanie przedstawia Elżbieta Ura<sup>17</sup>, która do katalogu przepisów obowiązujących w uczelni zalicza także ustawę pswn. Interpretacja taka opiera się na argumentach, zgodnie z którymi przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów odpowiadają nałożonym na nich obowiązkom, o których mowa w art. 107 ustawy pswn. W poprzednim stanie prawnym obowiązkiem studenta było postępowanie zgodne z treścią ślubowania i regulaminem studiów, a obowiązki te były uszczegółowione przez odwołanie do regulaminu studiów, planu studiów i „przepisów obowiązujących w uczelni”<sup>18</sup>. Przepis ten budził wątpliwości, gdyż jego literalna wykładnia prowadziła do nielogicznego wniosku, że regulamin i plan studiów nie są przepisami obowiązującymi w uczelni. Nowa regulacja jest bardziej przejrzysta i przesądza o uznaniu tych aktów za obowiązujące w uczelni.

### 3. „Przepisy obowiązujące w uczelni” w świetle analizy systemowej ustawy pswn.

Analiza systemowa ustawy pswn. sugeruje, że za przepisy obowiązujące w uczelni nie można uznać jedynie przepisów prawa powszechnie obowiązującego ani jedynie prawa stanowionego przez organy uczelni. Ustawodawca bowiem, odwołując się do którejś z tych kategorii aktów prawnych, czyni to w sposób niebudzący wątpliwości. Dla przykładu, rektor uchyla wydawane przez samorząd studencki akty niezgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, statutem uczelni, regulaminem studiów lub regulaminem samorządu<sup>19</sup>, a w odniesieniu do prawa wewnętrznego<sup>20</sup>: statut określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni, w szczególności: 4) zasady sprawowania wewnętrznego nadzoru nad aktami wydawanymi przez organy uczelni. Użycie w ustawie *expressis verbis* pojęć „przepisy prawa powszechnie obowiązującego” oraz „akty wydawane przez organy uczelni” pozwala argumentować, że treść pojęcia „przepisów obowiązujących w uczelni” nie może odpowiadać żadnemu

---

16 P. Skuczyński, P. Zawadzki, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 48.

17 E. Ura, *Komentarz do art. 211, (w:) W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013.

18 Art. 189 ust. 1: Student jest obowiązany postępować zgodnie z treścią ślubowania i regulaminem studiów, ust. 2: Student jest obowiązany w szczególności do: 1) uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów; 2) składania egzaminów, odbywania praktyk i spełniania innych wymogów przewidzianych w planie studiów; 3) przestrzegania przepisów obowiązujących w uczelni.

19 Art. 110 ust. 8 ustawy.

20 Art. 34 ust. 1 ustawy.

z nich, zgodnie z regułą interpretacyjną nakazującą różnobraźnym terminom w tej samej ustawie przypisywać różne znaczenia<sup>21</sup>.

Z orzecznictwa sądowego wyłania się teza, jakoby przez „przepisy obowiązujące w uczelni” rozumieć należało jedynie przepisy regulujące funkcjonowanie uczelni, a więc ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także akty wydawane na jej podstawie. W wyroku z 15 grudnia 2017 r. NSA wskazał: „jak wynika z art. 211 ust. 1 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz czyny uchybiające godności studenta. Prawdopodobnie sformułowany zarzut skargi powinien zatem wiązać przepis art. 211 ust. 1 ustawy z przepisami zakładu administracyjnego, jakim jest uczelnia wyższa [...]”<sup>22</sup>. Warto przywołać także pogląd Sądu Najwyższego<sup>23</sup>, iż „materialno-prawna podstawa przypisania odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak jak każdej odpowiedzialności represyjnej, musi być zakotwiczona w przepisie rangi ustawowej, a jedynie ewentualnie uzupełniona o przepisy podustawowe albo zawarte w uchwałach organów korporacyjnych [...]”.

#### 4. *Locus delicti*

W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, jakoby naruszenie przepisów karnych mogło być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej przez fakt naruszenia ich na terenie uczelni. Jak stwierdza J. Paśnik, odpowiedzialność studentów za przestępstwa i wykroczenia ogranicza się do tych popełnionych „na terenie uczelni oraz bezpośrednio związanych z faktem studiowania”<sup>24</sup>. Można jednak również argumentować, że interpretacja, według której wyrażenie „w uczelni” rozciągałoby podstawy tej odpowiedzialności na wszystkie karalne czyny popełniane na terenie uczelni, stoi w sprzeczności z wyraźnym brzmieniem przepisu, który mówi o przepisach „obowiązujących w uczelni”, a nie zaś „naruszonych w uczelni”. Nie wydaje się przy tym, by miejsce popełnienia czynu było szczególnie znaczące dla stwierdzenia deliktu dyscyplinarnego. Jak zauważa T. Słomka, „student powinien reprezentować swoją postawą pewne wartości niezależnie od miejsca, w którym przebywa, zaś zadaniem uczelni wyższej jest dbanie, aby pewne kanony zachowania były przez studenta zawsze reprezentowane”<sup>25</sup>. Sam fakt popełnienia czynu przestępnego na terenie uczelni nie przesądza, że stanowi on delikt dyscyplinarny ani tego nie wyklu-

21 T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2017, s. 248.

22 Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., I OSK 1408/17, LEX nr 2440297.

23 Wyrok SN z dnia 15 lipca 2010, SDI 12/10, LEX nr 784327.

24 J. Paśnik, Nowe regulacje..., *op. cit.*, s. 15.

25 T. Sroka, Przepięstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, nr 1, s. 145.

cza. Student niewątpliwie odpowiada za czyny bezprawne w zakresie, w jakim są jednocześnie zachowaniem uchybiającym godności studenta, a więc wypełniają drugą z przesłanek tej odpowiedzialności<sup>26</sup>. Czy jednak przepisy określające czyny zabronione, np. Kodeks karny i Kodeks wykroczeń, stanowią „przepisy obowiązujące w uczelni”? Negatywna odpowiedź znajduje pewne wsparcie w wykładni historycznej przepisów sytuujących odpowiedzialność dyscyplinarną. Ujęcie tej przesłanki nie jest bynajmniej nowe – formuła ta stosowana była w każdej ustawie regulującej system szkolnictwa wyższego po transformacji ustrojowej roku 1989<sup>27</sup>. Zawężała ona zakres deliktu dyscyplinarnego w stosunku do ustawy z 1982 r., która *expressis verbis* jako podstawę tej odpowiedzialności przewidywała naruszenie jakichkolwiek przepisów prawa, stanowiąc w art. 106 ust. 1: „Za naruszenie przepisów prawa lub obowiązków określonych w art. 104 ust. 2 student ponosi odpowiedzialność przed komisjami dyscyplinarnymi lub przed sądami koleżeńskimi samorządu studenckiego”. Rozumowanie *a contrario* mogłoby sugerować, że obecnie naruszenie przepisów prawa nie jest wystarczające dla zrównania tego czynu z deliktem dyscyplinarnym. Interpretację taką wspiera funkcja gwarancyjna przepisów regulujących materialnoprawne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, których nie można wszak interpretować rozszerzająco ani na niekorzyść podmiotu tej odpowiedzialności. Brak precyzji przesłanki odwołującej się do „przepisów obowiązujących w uczelni” skłania do przyjęcia, że czyny zabronione stanowią delikt dyscyplinarny tylko w takim zakresie, w jakim uznać je można za uchybienie godności studenta.

## 5. Obowiązki studenta a podstawy jego odpowiedzialności dyscyplinarnej

Na uwagę zasługuje także nowa redakcja przepisu o obowiązkach studenta. W świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. student był zobowiązany do postępowania zgodnie z treścią ślubowania i regulaminem studiów (art. 189 ust. 1). Natomiast uszczegółowieniem tego obowiązku (art. 189 ust. 2) było odesłanie do regulaminu studiów i planu studiów, a także do „przepisów obowiązujących w uczelni”. Regulacja taka sugerowała, jakoby w pojęciu regulaminu studiów mieścił się i program studiów, i przepisy obowiązujące w uczelni, jak również, że regulamin studiów, jak i program studiów, nie są przepisami obowiązującymi w uczelni. Nowa treść artykułu poświęconego obowiązkowi studenta jest uporządkowana i sen-

---

26 Nie wydaje się przy tym zasadne twierdzenie, że każdy czyn wypełniający znamiona czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary jest zawsze uchybieniem godności studenta; szerzej zob. T. Sroka, *Przestępstwo...*, *op. cit.*, s. 145.

27 A więc w ustawie z 1990 r. o szkolnictwie wyższym, w ustawie z 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, a także w pswn.

sowna<sup>28</sup>. Ogólnym obowiązkiem jest postępowanie zgodne z treścią ślubowania i przepisami obowiązującymi w uczelni, zaś obowiązek ten jest dookreślony przez odwołanie do regulaminu studiów oraz do programu studiów. Przesądza to o uznaniu tych aktów za najważniejsze elementy przepisów obowiązujących w uczelni, choć posłużenie się katalogiem otwartym nie pozostawia wątpliwości, że te akty prawne nie wyczerpują zbioru rzeczonych przepisów.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na nowe ujęcie w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce obowiązków doktoranta. Zgodnie z art. 207 ustawy<sup>29</sup> obowiązkiem doktoranta jest postępowanie zgodne z regulaminem szkoły doktorskiej, a także realizacja programu kształcenia i indywidualnego planu badawczego. Można więc uznać, iż odpowiednikiem „przepisów obowiązujących w uczelni” w odniesieniu do studentów jest „regulamin szkoły doktorskiej” w odniesieniu do doktorantów. Trudno byłoby przyjąć, że ustawa zobowiązuje studenta do przestrzegania wszystkich przepisów prawa powszechnie obowiązującego, podczas gdy doktoranta – jedynie do aktu prawa wewnętrznego szkoły doktorskiej, co świadczy o wewnątrzszkolnym charakterze przesłanki „przepisów obowiązujących w uczelni”.

## **6. „Przepisy obowiązujące w uczelni” a cele odpowiedzialności dyscyplinarnej**

Należy również rozważyć, czy interpretacja zawężająca pojęcie „przepisów obowiązujących w uczelni” w stosunku do językowo-logicznego wyniku wykładni jest zgodna z dyrektywami wykładni celowościowej, a więc czy wykładnia ta pozwoli na realizację przez instytucję odpowiedzialności dyscyplinarnej jej zadań i funkcji. Za podstawowy cel odpowiedzialności dyscyplinarnej – jak wskazuje R. Giętkowski<sup>30</sup> – należy uznać cel ochronny. Jak zauważa autor, „w tym kontekście tradycyjnie można by wskazać na ochronę takich dóbr prawnych, jak prawidłowe funkcjonowanie określonych organizacji publicznych czy prawidłowe pełnienie służby przez członków takich organizacji”. Dodaje również, że „odpowiedzialność dyscyplinarna ma zapewnić prawidłową realizację zadań publicznych, ma chronić przed zachowaniami godzącymi w tę wartość”. Pozostałe cele, jak zauważa autor, mają „charakter służebny względem celu ochronnego”<sup>31</sup>.

---

28 Art. 107 ust. 1 ustawy: Student jest obowiązany postępować zgodnie z treścią ślubowania i przepisami obowiązującymi w uczelni, ust. 2: Student jest obowiązany w szczególności do: 1) uczestniczenia w zajęciach zgodnie z regulaminem studiów; 2) składania egzaminów, odbywania praktyk zawodowych i spełniania innych wymagań przewidzianych w programie studiów.

29 Wchodzi w życie z dniem 1 października 2019 r.

30 R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 55.

31 *Ibidem*.



Można więc zauważyć, że to druga z podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej – uchybienie godności studenta – służy ochronie wartości, jakie wiążą się ze statusem członka uczelni. Natomiast podstawa obejmująca „naruszenie przepisów” służy zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania uczelni oraz realizowania obowiązków przez członków społeczności akademickiej, w tym studentów. W tym kontekście wąska interpretacja przesłanki „przepisów obowiązujących w uczelni” nie pozbawia tej instytucji jej skuteczności ani nie grozi realizacji jej celów. W kwestii prawidłowego działania uczelni należy zauważyć, iż kluczowym jej zadaniem jest prowadzenie kształcenia na studiach, co stanowi element misji systemu szkolnictwa wyższego – prowadzenia najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej<sup>32</sup>. Dla realizacji tych celów konieczne jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania uczelni, czemu służy powierzenie przez ustawę organom uczelni różnorodnych zadań, takich jak w szczególności zarządzanie nią, zapewnienie warunków, w tym infrastruktury, niezbędnych do realizacji jej zadań, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni, zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia. Zadania te z kolei realizowane są przez stosowanie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jak również wydawanie na jej podstawie przepisów wewnętrznych, w szczególności statutu, który określa zasady organizacji i funkcjonowania uczelni (art. 34 ust. 1 ustawy). Dlatego też przesłanka „naruszenia przepisów obowiązujących w uczelni” ma zabezpieczać możliwość realizacji zadań przez uczelnię poprzez karanie sprawców czynów godzących w jej funkcjonowanie, na przykład naruszających przepisy porządkowe i techniczno-organizacyjne.

Do podstawowych obowiązków studenta – wprost wskazanych w ustawie – należy uczestniczenie w zajęciach, składanie egzaminów, odbywanie praktyk zawodowych i spełnianie innych wymagań przewidzianych w programie studiów. Wykonywanie tych obowiązków również służy realizacji misji systemu szkolnictwa wyższego i nauki, którą jest – jak już wspomniano – prowadzenie najwyższej jakości kształcenia. Jak wskazuje się w literaturze, „najważniejszym celem postępowania dyscyplinarnego jest w pierwszej kolejności poprawa zachowania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego”<sup>33</sup>. Skutku takiego nie może mieć zastosowanie najpoważniejszej sankcji przewidzianej w ustawie – skreślenia z listy studentów (art. 108 ust. 2). Słuszność rozumowania opartego na związku pomiędzy zadaniami uczelni a obowiązkami studenta potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>34</sup>. Rozważania te pozwalają w pełnym świetle ukazać cele i właściwą wykładnię „przepisów obowiązujących w uczelni”. Obejmują one przepisy określające obowiązki studenta w zakre-

---

32 Art. 2 ustawy: Misją systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest prowadzenie najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej, kształtowanie postaw obywatelskich, a także uczestnicstwo w rozwoju społecznym oraz tworzeniu gospodarki opartej na innowacjach.

33 T. Sroka, *Przestępstwo...*, *op. cit.*, s. 146.

34 Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2008, III SA/Kr 449/07, LEX nr 977531.

sie kształcenia, rozwoju, postępów w nauce oraz przepisy techniczno-organizacyjne i porządkowe, zapewniające sprawne i bezpieczne funkcjonowanie uczelni i jej infrastruktury.

Potwierdza to słuszność tezy, podług której przesłanka „przepisów obowiązujących w uczelni” obejmuje akty wydawane przez organy uczelni i inne akty wydawane na podstawie ustawy pswn., jak i samą tę ustawę. Choć wyczerpujące wyliczenie aktów prawa wewnętrznego uczelni nie jest możliwe, organ egzekwujący odpowiedzialność dyscyplinarną ma obowiązek ustalić, że dany akt nakładał na studenta obowiązek oraz że został on wydany w oparciu o podstawę ustawową i w odpowiedniej procedurze, a także że student miał możliwość się z nim zapoznać.

## **7. Odpowiedzialność dyscyplinarna a odpowiedzialność za czyny zabronione**

Zasadne jest rozważenie jeszcze kwestii, czy przyjęcie zaproponowanej interpretacji nie doprowadzi do nadmiernego zawężenia tej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, wyłączając z niej przestępstwa i wykroczenia. Tak jednak nie jest, ponieważ czyny zabronione przez ustawy należą do zakresu zastosowania drugiej z przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, a więc uchybienia godności studenta, i tylko w razie takiego uchybienia czyn pociąga za sobą jednocześnie odpowiedzialność w uczelni. Teza ta odpowiada idei odpowiedzialności dyscyplinarnej, której celem nie jest wymierzanie kar za wszelkie bezprawne czyny studenta, a jedynie za te, które godzą w uczelnię i w wyznawane przez nią wartości lub przynoszą ujmę społeczności akademickiej<sup>35</sup>. Jak zauważył WSA w Krakowie, „przewinienie dyscyplinarne w postaci czynu uchybiającego godności studenta nie ma swego odpowiednika w katalogu przepisów prawa karnego, co nie wyłącza, iż okoliczności faktyczne dające podstawę do konstrukcji czynu «uchybienia godności studenta» zarazem mogą wchodzić w przedmiotowy zakres znamion innego czynu będącego przestępstwem lub wykroczeniem”<sup>36</sup>. Organy odpowiedzialności dyscyplinarnej dysponują w tym zakresie szeroką autonomią i nie są związane ewentualnym wyrokiem sądu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „w postępowaniu dyscyplinarnym ocena bezprawności czynu, który wyczerpuje znamiona przestępstwa i jednocześnie deliktu dyscyplinarnego, ma charakter autonomiczny względem oceny dokonanej przez sąd w postępowaniu karnym [...]. Organy uczelniane oceniają bowiem ten czyn oraz ważkość przewinienia według przepisów obowiązujących na uczelni oraz zasad deontologii i dobrych obyczajów obowiązujących w społeczności akademickiej”<sup>37</sup>. Samo naruszenie prawa przez studenta nie jest wystarczającą podstawą pociągnię-

35 Zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 55.

36 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2008 r., III SA/Kr 449/07, LEX nr 977531.

37 Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., I OSK 1408/17, LEX nr 2440297.

cia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej, o ile nie wiązało się ono z uchybieniem godności studenta. Odpowiedzialność dyscyplinarna zachowuje więc niezależność wobec odpowiedzialności karnej<sup>38</sup>.

Na uwagę zasługuje również kwestia odesłań do prawa powszechnie obowiązującego czynionych przez przepisy prawa wewnętrznego uczelni. Niekiedy bowiem statut uczelni czy regulamin studiów jako obowiązek studenta wskazują przestrzeganie wszelkich przepisów obowiązującego prawa, co mogłoby sugerować, że przepisy te stają się wówczas „obowiązującymi w uczelni”, a więc każdorazowe ich naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej studenta. Przegląd prawa wewnętrznego uczelni pozwala wskazać dwie podstawowe sytuacje, gdzie takie odwołania występują. Po pierwsze, są one obecne w rotach ślubowania studenta, a więc w statucie uczelni<sup>39</sup>. Po drugie, powszechnie występują one w kodeksach etyki studenta<sup>40</sup>, które opracowane zostały przez samorzady studentów na podstawie art. 202 ust. 5a ustawy z 2005 r. Czy wówczas każde naruszenie prawa powszechnie obowiązującego może stanowić delikt dyscyplinarny?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest łatwiejsza w odniesieniu do kodeksów etyki studenta, ponieważ pswn., odmiennie niż analogiczna ustawa z 2005 r., nie przewiduje w ogóle kompetencji do wydania takich aktów. Akty te nie mogą nakładać obowiązków na studenta, pozostają więc bez wpływu na kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mogą jednak odegrać rolę przy wykładni przesłanki „uchybnienia godności studenta” i w tym sensie są prawnie relewantne dla odpowiedzialności dyscyplinarnej. W kwestii takich odwołań czynionych w ślubowaniu należy przypomnieć, iż konstrukcja odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów opiera się na powiązaniu podstaw tej odpowiedzialności z określonymi w ustawie obowiązkami studenta<sup>41</sup>. Są nimi postępowanie zgodne z przepisami obowiązującymi w uczelni oraz z treścią ślubowania. Natomiast przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej jest naruszenie tych przepisów oraz „czyn uchybiający godności studenta”. Występuje więc związek pomiędzy treścią ślubowania a godnością studenta – rota wyraża zasady postępowania, których naruszenie może być uznane za czyn uchybiający tej godności. Jak zauważa Paweł Sobotko, „złożenie ślubowania i przestrzeganie jego treści to powinności związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną, której podlegają studenci. Złamanie ślubowania jest zachowaniem nieetycznym i czynem uchybiającym godności studenta”<sup>42</sup>. Naruszenie ślubowania może więc rodzić odpowiedzialność

38 R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 117.

39 Zob. Statut Uniwersytetu Wrocławskiego, § 120, <http://bip.uni.wroc.pl/download/attachment/9911/statut-uniwersytetu-wroclawskiego-tekst-jednolity.pdf> (22.02.2020).

40 Zob. Kodeks Etyki Studenta Uniwersytetu Jagiellońskiego, §3, <http://www.samorzad.uj.edu.pl/storage/app/media/akty-prawne/kodeks-etyki-studenta.pdf> (22.02.2020).

41 Tak: E. Ura, *Komentarz...*, *op. cit.*

42 P. Sobotko, *Komentarz do art. 189, (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2017.

dyscyplinarną tylko wtedy, gdy jest jednocześnie uchybieniem godności studenta. Gdyby natomiast inny przepis prawa uczelnianego wprowadzał generalny obowiązek przestrzegania prawa, wydaje się, że pozostałoby to bez znaczenia dla kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przepis taki miałby charakter podwójnie blankietowy: ustawa odsyła do przepisów obowiązujących w uczelni, a te z kolei do prawa powszechnie obowiązującego. Byłoby to w istocie rozszerzeniem podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej, co nie wydaje się dopuszczalne, skoro podstawy tej odpowiedzialności zostały określone w przepisie rangi ustawowej.

Należy podkreślić, że wskazanie takiego czy innego kręgu przepisów, których naruszenie jest podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie oznacza, że każdorazowe ich naruszenie przez studenta będzie przewinieniem dyscyplinarnym. Oprócz stwierdzenia popełnienia czynu naruszającego „przepisy obowiązujące w uczelni” konieczne jest wykazanie spełnienia innych przesłanek. Jak wskazuje Dariusz Mucha, „odpowiedzialność na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym ponosi tylko osoba mająca status studenta, jeżeli można jej przypisać winę i jest ona zdolna do poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej”<sup>43</sup>. Natomiast w świetle rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia<sup>44</sup>, które odsyła do kodeksu postępowania karnego, czyn będący deliktem dyscyplinarnym musi odznaczać się większą niż znikoma szkodliwością społeczną.

## Wnioski

Analiza ustawy pswn., jak również zastosowanie różnych metod interpretacji, przy uwzględnieniu najnowszych zmian prawnych oraz wypowiedzi nauki prawa i relewantnego orzecznictwa, pozwala zaproponować następującą wykładnię podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów naruszenia przepisów obowiązujących w uczelni. Naruszeniem przepisów obowiązujących w uczelni jest zachowanie studenta naruszające obowiązek powinnego zachowania (nakaz lub zakaz) wynikający z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce lub z przepisów wydanych na jej podstawie, w szczególności statutu uczelni, regulaminu studiów oraz programu studiów. Każdorazowo stwierdzenie uchybienia obowiązkowi wymaga ustalenia, że źródłem tego obowiązku jest akt wiążący prawnie studenta, w tym jako prawo zakładu administracyjnego, jakim jest uczelnia, wydane w oparciu o podstawę ustawową. Organ odpowiedzialności dyscyplinarnej powinien badać nie tylko formalne

43 D. Mucha, Komentarz do art. 211, (w:) P. Chmielnicki, P. Stec (red.), *Prawo...*, *op. cit.*

44 Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2018 r. poz. 1882).

naruszenie przepisów, lecz również element materialny, a zatem, czy czyn uchybiający obowiązkowi wiąże się z większą niż znikoma szkodliwością społeczną, a także czy studentowi można uczynić zarzut z naruszenia tego obowiązku.

#### BIBLIOGRAFIA

- Chauvin T., Stawecki P., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2017.
- Chmielnicki P., Stec P., Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2017.
- Giętkowski R., Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013.
- Izdebski H., Zieliński J.M., Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2015.
- Janusz-Pohl B., O modelu postępowania dyscyplinarnego w sprawach studenckich, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 2.
- Paśnik J., Nowe regulacje odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich i studentów – uwagi krytyczne, „Administracja” 2007, nr 4.
- Pyter M., Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2012.
- Sanetra W., Wierzbowski M., Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2013.
- Skuczyński P., Zawadzki P., Odpowiedzialność dyscyplinarna. Podstawy, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000–2005, Warszawa 2008.
- Sroka T., Przepięstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, nr 1.



**Agata Pyrzyńska**

Uniwersytet Szczeciński, Polska

agata.pyrzynska@usz.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

## Wybrane problemy dotyczące statusu doktoranta

Selected Problems Regarding the Status of PhD Student

**Abstract:** The Act of 20 July 2018 Law on Higher Education and Science modifies the system of education of PhD students in a significant way. In this act, the doctoral studies model was abandoned in favor of the doctoral school system. Along with the indicated change, the status of PhD students as a separate academic group was also ordered. Thus, the practice of treating PhD students as quasi-students has been broken. The new education model also provides for a number of institutional guarantees, which should have a pro-quality impact on the education system of future academic staff. The paper discusses selected solutions in this area, paying special attention to the universal scholarship system, the social security system of PhD students and mechanisms of parenthood protection among doctoral students.

**Keywords:** PhD student, doctoral school, higher education, reform

**Słowa kluczowe:** doktorant, szkoła doktorska, szkolnictwo wyższe, reforma

### Uwagi wprowadzające

Problematyka funkcjonowania studiów doktoranckich oraz pozycji doktorantów w systemie szkolnictwa wyższego już od dłuższego czasu budziła wiele wątpliwości, głównie w aspekcie praktycznym. W znaczącej mierze wynikało to z niedoskonałości obowiązujących dotychczas przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r.<sup>1</sup>, ustawy o stopniach i tytule naukowym<sup>2</sup> czy wydanych na ich podstawie

---

1 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 138 ze zm.); dalej jako: ustawa z 2005 r. lub psw.

2 Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789).

aktów wykonawczych<sup>3</sup>. Na ich gruncie bowiem trudno było jednoznacznie określić status doktoranta, który z jednej strony występował jako „uczestnik studiów doktoranckich”, a zatem – zgodnie z systemem bolońskim<sup>4</sup> – uczestnik studiów trzeciego stopnia, z drugiej zaś – przede wszystkim biorąc pod uwagę sferę obowiązków – jego pozycja zbliżona była do młodego pracownika uczelni. Innymi słowy, pozycja doktoranta była podobna do studenta głównie w zakresie jego praw, w tym prawa do otrzymywania świadczeń pomocy materialnej, a także jeśli chodzi o rodzaj i sposób nawiązania stosunku prawnego z uczelnią w momencie przyjęcia na studia (stosunek administracyjnoprawny<sup>5</sup>), czy w zakresie obowiązywania wobec doktorantów aktów wewnętrznych, w tym regulaminu studiów doktoranckich<sup>6</sup>. W tym zakresie warto też wskazać, że taki sposób interpretacji narzucił niejako sam ustawodawca, statuując przepisy regulujące kwestie związane ze studiami doktoranckimi w dziale IV ustawy z 2005 r., zatytułowanym „Studia i studenci”.

Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę przede wszystkim istotę studiów doktoranckich, trudno zgodzić się z tezą o możliwości zakwalifikowania doktorantów do grupy studentów, jeśli chodzi o ich status<sup>7</sup>. Celem studiów doktoranckich jest bowiem przede wszystkim przygotowanie młodego naukowca do prowadzenia samodzielnej pracy naukowej<sup>8</sup>, czego – co do zasady – nie wymaga się od studentów. Co więcej, pozycję obu podmiotów w sposób zauważalny różnicuje chociażby prowadzenie przez doktorantów zajęć dydaktycznych, przygotowujących ich do pracy w charakterze nauczyciela akademickiego, czy możliwość otrzymywania specyficznego stypendium doktoranckiego, niekiedy traktowanego w kategoriach quasi-surogatu wynagrodzenia przysługującego nauczycielowi akademickiemu<sup>9</sup>.

Problem wskazanego wcześniej dysonansu, jeśli chodzi o pozycję prawną doktorantów w polskim systemie szkolnictwa wyższego, tonuje w pewnym zakresie nowa

3 Mowa tu m.in. o Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie kształcenia na studiach doktoranckich w uczelniach i jednostkach naukowych (Dz. U. poz. 256) czy Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich (Dz.U. poz. 1696).

4 A. Kraśniewski, *Proces Boloński. To już 10 lat*, Warszawa 2009, s. 9; A. Wesołowska, *Proces Boloński i powstanie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 381.

5 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2005 r., SK 51/03, OTK Z.U. z 2005 r., nr 4A, poz. 39.

6 I. Szwedziak-Bork, *Status prawny doktoranta w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym: student czy naukowiec?*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2014, nr 1–2, s. 41–42. Na temat statusu doktoranta także A. Leyk, *Doktorat – źródło niepewności czy strategia jej niwelowania?*, „Progress. Journal of Young Researchers” 2018, nr 4, s. 93.

7 A. Sobkowiak, *Studia doktoranckie i mobilność młodych naukowców. Raport Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2015, s. 37.

8 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 października 2016 r., IV SA/GI 159/16, LEX nr 2159420.

9 A. Sobkowiak, *Studia...*, *op. cit.*, s. 46.



ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 r.<sup>10</sup> Na gruncie wspomnianego aktu zrezygnowano bowiem z dotychczasowego modelu funkcjonowania studiów doktoranckich jako studiów trzeciego stopnia<sup>11</sup> na rzecz szkół doktorskich, zupełnie nowej w Polsce, lecz doskonale znanej w krajach Europy Zachodniej zinstytucjonalizowanej formy kształcenia doktorantów<sup>12</sup>. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie takie było odpowiedzią na zauważalną od dłuższego czasu niską efektywność kształcenia młodych kadr naukowych w dotychczasowym systemie<sup>13</sup>. Nowa ustawa wprowadza więc swoiste *novum* w postaci szkół doktorskich, dążąc do modyfikacji pozycji doktoranta z quasi-studenta w kierunku młodego badacza, znajdującego się na wczesnym (początkowym) etapie kariery.

Wskazać jednak należy, że sama zmiana modelu kształcenia doktorantów i ustawowe umocowanie szkół doktorskich nie gwarantują jeszcze sukcesu w zakresie budowy optymalnego modelu, który prowadzić będzie do wykształcenia przyszłych kadr naukowych, posiadających odpowiednią wiedzę, a także niezbędne kompetencje i umiejętności tak istotne dla samodzielnego funkcjonowania w środowisku naukowym. Ważne są natomiast konkretne gwarancje instytucjonalne, które proces ten powinny wspierać. Analiza obowiązującej ustawy wskazuje, że prawodawca miał ten aspekt na uwadze. W konsekwencji w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce odnaleźć można szereg regulacji, które – z założenia – mają przyczynić się do zwiększenia efektywności nowego modelu kształcenia doktorantów, nie tylko w zakresie samej formuły tego kształcenia, ale także gwarancji socjalnych czy quasi-pracow-

- 
- 10 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85); dalej jako: pswn.
- 11 Nie oznacza to oczywiście automatycznej rezygnacji z kształcenia doktorantów w modelu studiów doktoranckich. Te będą bowiem stopniowo wygaszane. Ostatnie nabory w tym systemie kształcenia przeprowadzone zostały przed rokiem akademickim 2019/2020, zaś datą graniczną dla funkcjonowania studiów doktoranckich ustawodawca uczynił 31 grudnia 2023 r.; por. art. 279 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).
- 12 Szerzej na temat szkół doktorskich w perspektywie prawnoporównawczej m.in. w opracowaniu: Dobre praktyki w szkołach doktorskich. Raport z konsultacji, Ł. Kierznowski, I. Kilanowski, E. Pabjańczyk-Wlazło, A. Żyra (red.), Łódź 2018.
- 13 Por. Kształcenie na studiach doktoranckich. Raport Najwyższej Izby Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9897,yp,12191.pdf> (12.02.2020), a także m.in. następujące opracowania: H. Izdebski, J.M. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, Warszawa 2019, LEX, art. 195; M. Kwiek, Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Poznań 2016, s. 156; A. Radwan, Plus ratio quam vis consuetudinis: Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0. Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, Kraków 2017, s. 100. Na temat niskiej efektywności dotychczasowego systemu kształcenia doktorantów także B. Mikołajczyk, R. Naskręcki, Szkoły doktorskie i ich rola w kształceniu doktorantów, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2017, nr 2, s. 111–114; A. Domaradzka, D. Walczak, Wartość autoteliczna czy instrumentalna? Rola studiów doktoranckich w opinii kierowników studiów i doktorantów, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2013, nr 2, s. 80; D. Bień, Studia trzeciego stopnia w polskich uczelniach – funkcjonowanie, diagnoza, rekomendacje, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2016, nr 1, s. 247–250.

nicznych, które w procesie tym nie pozostają przecież bez znaczenia. W przedmiotowym opracowaniu przeanalizowane zostaną wybrane gwarancje instytucjonalne należące przede wszystkim do drugiej ze wskazanych grup. Nie w każdym jednak przypadku ustawodawcy udało się ukształtować rozwiązania o charakterze w pełni projakościowym. Przy analizie wskazanych wyżej problemów wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną.

## **1. Status doktoranta a instrumenty zabezpieczenia socjalnego w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

Jedną z zasadniczych zmian powiązaną z wprowadzeniem szkół doktorskich było zagwarantowanie doktorantom odbywającym w nich kształcenie „powszechnego systemu stypendialnego”<sup>14</sup>. Analiza nowej ustawy wskazuje jednak, iż cel ten nie został w pełni osiągnięty. Zgodnie bowiem z art. 209 pswn. prawo do stypendium doktoranckiego przysługuje tym doktorantom, którzy nie posiadają stopnia naukowego doktora. Wyłączenie z grona beneficjentów tego świadczenia osób posiadających stopień naukowy – jak można sądzić – miało na celu racjonalizację wydatkowania środków publicznych, z których finansowane są stypendia doktoranckie, a co za tym idzie – uniknięcie sytuacji ponownego dotowania tych samych osób. Rozwiązanie to jednak poczytywać należy jako dyskusyjne, także biorąc pod uwagę ideę wysłowioną w uzasadnieniu ustawy. Po pierwsze, dyskryminuje ono pewną grupę doktorantów<sup>15</sup>, odbywających przecież kształcenie w szkole doktorskiej na równych zasadach (te same obowiązki, takie same koszty związane z prowadzeniem badań). Po wtóre zaś, nie może umknąć uwadze, że nie każda osoba posiadająca stopień naukowy doktora we wcześniejszym systemie studiów doktoranckich otrzymywała tego rodzaju świadczenie. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkich doktorantów w szkole doktorskiej obowiązują jednakowe zasady kształcenia, art. 209 ust. 1 pswn. wydaje się dyskusyjny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa<sup>16</sup>.

Zgodnie z brzmieniem nowych regulacji łączny okres pobierania stypendium doktoranckiego w systemie szkół doktorskich nie może przekroczyć 4 lat, przy czym nie wlicza się do niego okresu zawieszenia kształcenia. Jak wskazuje się w literatu-

14 Por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk 2446), s. 47, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446> (16.02.2020).

15 Tak również M. Dokowicz, Komentarz do art. 209 pswn., (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, Warszawa 2019, LEX, art. 209.

16 Warto także zasygnalizować odmienną sytuację doktorantów, którym nie będzie przysługiwało stypendium doktoranckie w kontekście prawa do ubezpieczenia. Obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu w myśl art. 6 ust. 1 pkt 7b oraz art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.; dalej jako: u.s.u.s.) podlegać będą bowiem doktoranci otrzymujący stypendium doktoranckie.

rze, ograniczenie czasowe do wyłącznie 4 lat kształcenia jest rozwiązaniem mającym służyć przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania w przedmiocie prowadzenia przewodu doktorskiego z przyczyn leżących po stronie doktoranta<sup>17</sup>. Wysokość stypendium doktoranckiego określona została na poziomie ustawy dwustopniowo, przy czym cezurę czasową w tym zakresie stanowi ocena śródokresowa, którą przejść musi każdy doktorant – co do zasady – w połowie okresu kształcenia<sup>18</sup>. Przed jej przeprowadzeniem doktorant powinien otrzymywać stypendium w wysokości co najmniej 37% wynagrodzenia profesora, zaś po niej kwota ta ulega zwiększeniu do poziomu co najmniej 57% jego wysokości. Warto dodać, że przepisy nie określają powyższych wskaźników w sposób bezwzględny. Przeciwnie – wskazują jedynie minimalny próg, zastrzegając, że wysokość stypendium może zostać uzależniona od osiągnięć doktoranta<sup>19</sup>. Nie ulega wątpliwości, że owo dopuszczalne różnicowanie kwoty stypendium w świetle art. 209 ust. 4 psw. może nastąpić tylko poprzez jego zwiększenie<sup>20</sup>, co z kolei wymaga przyjęcia odpowiednich aktów wewnętrznych przez właściwy organ podmiotu prowadzącego szkołę doktorską. Z brzmienia art. 209 ust. 4 psw. nie sposób natomiast wywieść, iż podmiot doktoryzujący, zauważając niedostateczne zaangażowanie doktoranta, byłby uprawniony do obniżenia w drodze aktów zakładowych wskazanej wyżej stawki minimalnej.

Nowa regulacja, statuująca prawo doktorantów do otrzymywania stypendium doktoranckiego z mocy prawa, miała na celu przede wszystkim zapewnienie im podstawowego zabezpieczenia finansowego. Dotychczasowy brak minimalnego, lecz pewnego źródła finansowania, poczytywany był za jedną z głównych przyczyn niskiej efektywności studiów doktoranckich<sup>21</sup>. Doktoranci w dotychczas obowiązującym systemie każdego roku musieli starać się o otrzymanie stypendium, spełniając warunki określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, uzależnione głównie od ich osiągnięć naukowych i dydaktycznych<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że znacząca część doktorantów nie mieściła się w gronie beneficjentów stypendium doktoranckiego, w wielu przypadkach musiała poszukiwać dodatkowych źródeł utrzymania. To z kolei negatywnie oddziaływało na ich zaangażowanie naukowe. Nowa

17 A. Bednarczyk-Płachta, *Stypendia doktoranckie na gruncie ustawy 2.0. Komentarz praktyczny*, LEX 2019.

18 Por. art. 202 psw.

19 Por. art. 209 ust. 5 psw.

20 Tak m.in. H. Izdebski, *Komentarz do art. 209 psw.*, (w:) H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Komentarz...*, *op. cit.*, art. 209; A. Musiała, *Komentarz do art. 209 psw.*, (w:) K.W. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX, art. 209; Ł. Kierznowski, *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz 259–264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warszawa 2018, s. 79.

21 *Kształcenie...*, *op. cit.*, s. 7 oraz M. Dokowicz (red.), *Diagnoza stanu studiów doktoranckich 1.0. Najważniejsze problemy*, Warszawa 2014, s. 30–31.

22 Był to art. 200 psw. oraz § 13 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów doktoranckich.

regulacja temu zjawisku winna przeciwdziałać, skłaniając doktorantów w szkołach doktorskich do maksymalnego skoncentrowania wysiłków na realizacji programu kształcenia, indywidualnego planu badawczego oraz – co oczywiste – na przygotowaniu rozpraw. Założenie ustawodawcy – co do zasady – trzeba uznać za spełniające dotychczasowe oczekiwania<sup>23</sup>, choć można zastanawiać się, czy nie będzie ono jednocześnie oddziaływało demobilizująco na dodatkową aktywność naukową doktorantów. W tym zakresie dobrym rozwiązaniem mogłoby okazać się – dopuszczone przez ustawę – korzystanie przez podmioty prowadzące szkoły doktorskie ze wskazanej wyżej możliwości uzależnienia (a zatem zwiększenia) stypendium doktoranckiego od osiągnięć doktoranta. Takie rozwiązanie premiowałoby w aspekcie finansowym doktorantów bardziej aktywnych i osiągających dodatkowe sukcesy, wykraczające poza podstawowe wymogi.

Natomiast na krytyczną ocenę zasługuje kolejne nowe rozwiązanie, polegające na całkowitej rezygnacji z możliwości otrzymywania przez doktorantów ze szkół doktorskich wsparcia o charakterze socjalnym. Przypomnieć należy, iż na gruncie wcześniej obowiązującej regulacji doktoranci byli uprawnieni do otrzymywania całego pakietu wsparcia finansowanego pochodzącego z funduszu pomocy materialnej. O ile w świetle filozofii nowej ustawy za zrozumiałą uznać można rezygnację ze stypendium dla najlepszych doktorantów jako świadczenia gratyfikacyjnego, którego następcą w pewnej części<sup>24</sup> stało się powszechne stypendium doktoranckie, tak nie jest jasne, dlaczego ustawodawca zdecydował się pozbawić doktorantów prawa do stypendium socjalnego czy zapomogi, które przecież miały zupełnie inne uzasadnienie. W konsekwencji zgodzić należy się z poglądem, iż doktoranci pozostali jedyną grupą akademicką pozbawioną wsparcia socjalnego, co pozwala jednocześnie wysunąć wnioski o dyskryminacji tej części środowiska akademickiego<sup>25</sup> oraz o niedostatecznym zainteresowaniu prawodawcy ich sytuacją. Na uwagę bowiem zasługuje, iż – o czym była mowa wyżej – w gronie doktorantów pozostają także takie osoby, które mimo wszystko nie będą uprawnione do otrzymywania „powszechnego” stypendium doktoranckiego. Sytuacja ta dotyczyć może zarówno osób posiadających już stopień naukowy doktora, jak i doktorantów, którzy – z uwagi na czynniki obiektywne

23 Na temat oczekiwań w zakresie obligatoryjnego stypendium doktoranckiego m.in. R.R. Wasilewski, *Stypendium doktoranckie w świetle Ustawy 2.0 oraz przepisów dotychczasowych*, (w:) M. Radajewski, R. Chęciński (red.), *Nauka i szkolnictwo wyższe w przededniu wejścia w życie Ustawy 2.0*, t. I: Pracownicy, Doktoranci, Studenci, Poznań 2019, s. 288–289.

24 Powszechne stypendium doktoranckie należy uznać za następcę zarówno stypendium doktoranckiego, o którym była mowa w art. 200 p.s.w, jak i stypendium dla najlepszych doktorantów, umocowanego w art. 199 ust. 1 pkt 3 psw.

25 Nie posiadają oni bowiem np. uprawnienia do świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla pracowników; zob. M. Dokowicz, *Komentarz do art. 209 pswn.*, (w:) J. Woźnicki (red.), *Prawo...*, *op. cit.*, art. 209.

– zmuszeni będą do przedłużenia (maksymalnie do dwóch lat<sup>26</sup>) pierwotnego terminu złożenia rozprawy doktorskiej. Z uwagi na to, że ustawodawca nie przewidział możliwości wypłaty stypendium w tym okresie, sytuacja takich osób może okazać się trudna, a realizacja konstytucyjnego prawa do nauki wątpliwa. Trudno także wykluczyć wystąpienie poważnych sytuacji losowych, stawiających doktorantów w trudnej sytuacji życiowej czy finansowej, w przypadku których pożądanym byłoby utrzymanie prawa do zapomogi. Jest to przecież stosowana niemal powszechnie – nie tylko wobec studentów, ale także pracowników – forma doraźnej i bezzwrotnej pomocy, która w nieprzewidzianych sytuacjach może okazać się ważnym wsparciem.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że wynikający z uzasadnienia do projektu ustawy lakoniczny argument o konieczności „uproszczenia” dotychczasowego systemu wsparcia finansowego doktorantów jest całkowicie niezrozumiały, gdyż nie powinien on być jednakowo odnoszony do wsparcia o charakterze gratyfikacyjnym i socjalnym<sup>27</sup>. System wsparcia socjalnego poczytywać należy bowiem w kategoriach gwarancji instytucjonalnych prawa do nauki. Na prawo to składa się konieczność zapewnienia powszechnego i równego dostępu do nauki<sup>28</sup>. Jednym z zasadniczych sposobów realizacji tych zasad przez władze publiczne powinno być stworzenie odpowiednich ram systemu wsparcia socjalnego na poziomie ustawowym. Choć system powszechnego stypendium w nowym kształcie będzie realizował to zadanie w stosunku do większości doktorantów, to jednak – mimo wszystko – nie obejmie wszystkich zainteresowanych podmiotów. W tym zakresie przywrócenie systemu wsparcia socjalnego mogłoby niejako wypełnić powstałą lukę.

Bez wątpienia na pozytywną ocenę zasługuje natomiast zmiana polegająca na objęciu doktorantów ze szkół doktorskich systemem ubezpieczeń społecznych. Wraz z modyfikacją modelu kształcenia i systemu wsparcia finansowego doktorantów na gruncie nowej ustawy zmianie uległy także przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, pozostające z nimi w funkcjonalnym związku. Zgodnie z nowymi regulacjami doktoranci, którzy rozpoczęli kształcenie w szkołach doktorskich oraz – co ważne – otrzymują stypendia doktoranckie, podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu oraz wypadkowemu<sup>29</sup>. Wiąże się to z faktem, iż część składek na ubezpieczenie odprowadzana będzie z przysługującego im stypendium doktoranckiego, które jednocześnie stanowić ma podstawę ich wymiaru.

26 Por. art. 204 ust. 2 pswn.

27 Problemu tego także w żaden sposób nie rozwiązuje art. 209 ust. 7 pswn., zgodnie z którym doktorant posiadający orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie, o którym mowa w art. 5 oraz art. 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, otrzymuje stypendium doktoranckie w wysokości zwiększonej o 30% kwoty wskazanej w art. 209 ust. 4 pswn.

28 L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 70 Konstytucji RP, (w:) M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, LEX, art. 70.

29 Por. art. 6 ust. 1 pkt 7b i art. 12 ust. 1 u.s.u.s.

Ponadto doktoranci – zgodnie z ich dotychczasowymi uprawnieniami – na ich własny wniosek mogą zostać objęci ubezpieczeniem chorobowym<sup>30</sup>. Nowe rozwiązania w zakresie, w jakim przewidują powiązanie powszechnego stypendium doktoranckiego z dostępem do ubezpieczenia społecznego, stwarzać będzie doktorantom konieczne zabezpieczenie socjalne, o którym nie sposób było mówić w dotychczasowym systemie studiów doktoranckich. Innymi słowy, dzięki nowym regulacjom już w czteroletnim okresie kształcenia w szkole doktorskiej doktoranci będą gromadzić kapitał emerytalny, zostaną także objęci ochroną państwa na wypadek niezdolności do pracy. Jest to gruntowna zmiana, która bez wątpienia oddziaływać powinna na wzrost poczucia bezpieczeństwa socjalnego tej grupy akademickiej, eliminując zjawisko poszukiwania przez doktorantów dodatkowego tytułu uprawniającego ich do tego typu świadczeń. Jednakże – pomimo co do zasady pozytywnej oceny tego rozwiązania – nie sposób nie dostrzec również i w tym przypadku nierównego podejścia ustawodawcy do wszystkich doktorantów. Także bowiem i w tym przypadku ci doktoranci, którzy nie otrzymają stypendium, nie zostaną objęci wskazanymi wyżej instrumentami zabezpieczenia socjalnego. Takie zaś rozwiązanie po raz kolejny skłania do zastanowienia nad zasadnością ujętych przez ustawodawcę w art. 209 ust. 1 oraz art. 209 ust. 2 w zw. z art. 204 ust. 2 pswn., niezrozumiałych ograniczeń. Nowa regulacja, niestety, nie obejmuje także tych doktorantów, którzy odbywają kształcenie w systemie wygaszanych już studiów doktoranckich.

Wreszcie ważną zmianą odnoszącą się do statusu doktorantów jest uregulowanie ich sytuacji w okresie związanym z rodzicielstwem. Przed wejściem w życie ustawy z 2018 r. kwestie te niejednokrotnie okazywały się wysoce problematyczne. Wynikało to z faktu, iż ustawa z 2005 r. w zasadzie nie regulowała tej problematyki, odsyłając do przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studiów i stypendiów doktoranckich. Tymczasem w akcie tym uregulowano jedynie, iż kierownik studiów doktoranckich na wniosek doktoranta może przedłużyć jego studia doktoranckie o okres odpowiadający czasowi trwania urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego, co wiązało się ze zwolnieniem doktoranta z obowiązku uczestniczenia w zajęciach<sup>31</sup>. Tak oszczędna regulacja powodowała, że w wielu przypadkach niewiadome było, jak powinny kształtować się uprawnienia doktoranta w tym okresie, w szczególności zaś, czy doktorant korzystający z przedłużenia studiów z uwagi na narodziny dziecka ma prawo do wnioskowania oraz pobierania stypendiów de-

30 Por. art. 11 ust. 2 u.s.u.s. Jeśli natomiast chodzi o ubezpieczenie zdrowotne, to podobnie jak dotychczas doktoranci będą ubezpieczeni przez podmiot prowadzący szkołę doktorską, o ile nie mają prawa do tego ubezpieczenia z innego tytułu; por. art. 66 ust. 1 pkt 20 oraz ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.).

31 Por. § 7 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie studiów i stypendiów doktoranckich.

dykowanych doktoratom<sup>32</sup>. W konsekwencji w praktyce przyjmowano różne rozwiązania, co powodowało dywersyfikowanie sytuacji doktorantów w zależności od przyjętego sposobu interpretacji „statusu doktoranta” bądź brzmienia szczegółowych rozwiązań przyjętych w aktach zakładowych. Tymczasem problematykę tę postrzegać należy jako szczególnie istotną, bowiem nierzadko osoby w okresie przygotowania rozpraw doktorskich decydują się na założenie rodziny. Po drugie zaś należy mieć na uwadze przepisy konstytucyjne, które nie tylko statuują zasadę równego traktowania podmiotów wobec prawa, ale przede wszystkim przewidują szczególną zasadę ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa<sup>33</sup>. W nowej ustawie z 2018 r. prawodawca kwestie te uwzględnił, rezygnując z połączenia szczególnych okoliczności związanych z rodzicielstwem z instytucją „przedłużenia” terminu złożenia rozprawy. O „przedłużeniu” terminu stanowiąc będą zupełnie inne, obiektywne przesłanki<sup>34</sup>. Jeśli natomiast chodzi o sytuację doktoranta po narodzinach dziecka, może on wnioskować o zawieszenie kształcenia na okres odpowiadający czasowi trwania urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego (określonych w Kodeksie pracy). Jak wynika z literalnej wykładni art. 204 ust. 3 pswn., podmiot prowadzący szkołę doktorską nie może odmówić zgody na owo zawieszenie<sup>35</sup>. Jest to także istotna zmiana jakościowa, bowiem na gruncie wcześniej obowiązującego Rozporządzenia w sprawie studiów i stypendiów doktoranckich kierownik studiów doktoranckich, korzystając z uznania administracyjnego, nie musiał, a jedynie „mógł” przedłużyć okres studiów doktoranckich. Wreszcie wskazać należy, że nowa instytucja „zawieszenia” kształcenia z uwagi na rodzicielstwo idzie w parze z konkretnymi rozwiązaniami w zakresie sytuacji finansowej doktoranta. Z art. 209 ust. 6 pswn. wynika wprost, że w okresie zawieszenia kształcenia doktorant nie traci prawa do stypendium, zmieniają się natomiast zasady jego ustalania. W tym zakresie stosuje się bowiem odpowiednio przepisy dotyczące ustalania zasiłku macierzyńskiego<sup>36</sup>, przy czym za podstawę wymiaru zasiłku przyjmuje się wysokość miesięcznego stypendium doktoranckiego, przysługującego w dniu złożenia wniosku o zawieszenie kształcenia. Dodać należy, że biorąc pod uwagę brzmienie art. 209 ust. 6 pswn., przyjąć należy, że mowa tu o wysokości mini-

32 M. Dokowicz, *Diagnoza...*, *op. cit.*, s. 18–19, 36.

33 Por. art. 18 Konstytucji RP.

34 Przesłanki zastosowania przedłużenia terminu złożenia rozprawy, maksymalnie o 2 lata, w myśl nowych przepisów powinny zostać dookreślone na gruncie regulaminu szkoły doktorskiej; por. art. 204 ust. 2 pswn.

35 Ustawodawca wskazał wprost w art. 204 ust. 3 pswn., iż „kształcenie, na wniosek doktoranta, jest zawieszane”.

36 Chodzi tu konkretnie o ar. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 645).

malnej stypendium, określonej w ust. 4 tego artykułu<sup>37</sup>. Tak ukształtowana regulacja w sposób klarowny wskazuje, że w okresie związanym z rodzicielstwem doktoranci nadal objęci są systemem stypendialnym, dzięki czemu wyeliminowane zostały liczne wątpliwości, jakie powstawały w poprzednim stanie prawnym. Dodać nadto należy, że okres pobierania stypendium doktoranckiego w czasie zawieszenia kształcenia nie podlega wliczeniu do maksymalnie czteroletniego okresu pobierania stypendium, o którym mowa w art. 209 ust. 2 pswn., co także stanowi przejaw dbałości ustawodawcy o politykę prorodzinną wśród doktorantów.

## **2. Status doktoranta a zatrudnienie w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

Omawiając problematykę zmian wprowadzonych na mocy ustawy z 2018 r. w kontekście statusu doktoranta, warto zwrócić uwagę także na brzmienie art. 209 ust. 10 pswn. Przepis ten bowiem wprowadza *novum* w polskim systemie szkolnictwa wyższego w postaci zakazu zatrudniania doktoranta w charakterze nauczyciela akademickiego oraz pracownika naukowego. Wyjątek ten nie dotyczy trzech enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę sytuacji. Pierwszą z nich jest przypadek, gdy doktorant zostaje zatrudniony na uczelni w celu realizacji projektu badawczego. Jak się wydaje, takie rozwiązanie ma zachęcać młodych badaczy do aplikowania w krajowych i międzynarodowych konkursach grantowych i wspierać badania finansowane w tym trybie<sup>38</sup>. Drugim z wyjątków jest sytuacja, gdy doktorant przeszedł z wynikiem pozytywnym ocenę śródkresową. W tym przypadku ustawodawca, co prawda, dopuścił możliwość podjęcia przez doktoranta zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego, wprowadził jednak istotne ograniczenie dotyczące wysokości przysługującego mu wówczas stypendium. W takiej sytuacji może ono wynieść tylko 40% ustawowej wysokości. Wreszcie trzeci wyjątek, statuowany przez art. 209 ust. 10 pkt 3 pswn., odnosi się do doktorantów, którym nie przysługuje stypendium doktoranckie. W praktyce będą to osoby posiadające stopień naukowy doktora, które w większości przypadków pozostają już z uczelnią w stosunku pracy w charakterze nauczycieli akademickich, a także osoby, w przypadku których dojdzie do przedłużenia terminu złożenia rozprawy doktorskiej na mocy art. 204 ust. 2 pswn.

Warto także wskazać, że przepisy ustawy z 2018 r. nie regulują jednak w sposób szczegółowy toku postępowania w przypadku, gdy w rekrutacji do szkoły doktorskiej weźmie udział osoba posiadająca status nauczyciela akademickiego lub pracownika naukowego. W doktrynie wyrażono pogląd, iż zakaz łączenia statusu doktoranta ze statusem nauczyciela akademickiego bądź pracownika naukowego obowiązuje do-

37 Tak też M. Dokowicz, Komentarz do art. 209, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo..., *op. cit.*, art. 209.

38 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk 2446), s. 48, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446> (16.02.2020).



piero od chwili złożenia ślubowania. Oznacza to tym samym, że nie ma co prawda przeszkód prawnych, by w rekrutacji do szkoły doktorskiej wziął udział nauczyciel akademicki bądź pracownik naukowy, jednakże utrzymanie takiego statusu skutkować będzie niemożnością podjęcia przez niego kształcenia w szkole doktorskiej<sup>39</sup>. Można także zastanawiać się nad szczególnym przypadkiem podjęcia zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracownika naukowego już po uzyskaniu statusu doktoranta. Ustawodawca, poza wskazaniem na ogólny zakaz zatrudnienia doktoranta, nie uregulował bowiem konsekwencji jego naruszenia. Z jednej strony wydaje się, że sytuacja taka powinna skutkować skreśleniem doktoranta, z drugiej jednak przesłanka ta nie została ujęta wprost w katalogu przypadków uzasadniających skreślenie, zawartym w art. 203 pswn. Powstała zatem luka prawna, która może powodować rozbieżności w interpretacji art. 209 ust. 10 pswn. Nie wydaje się bowiem wykluczone również i takie rozwiązanie, w którym doktorant zostanie po prostu pozbawiony stypendium doktoranckiego, co można wywieść z brzmienia art. 209 ust. 10 pkt 3 pswn., który – jak wskazano wcześniej – umożliwi zatrudnienie doktoranta, o ile nie pobiera on stypendium. Kwestia ta, z uwagi na jej doniosły charakter, wymaga niezwłocznego dookreślenia na gruncie ustawowym.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z 2018 r., głównym celem zakazu zatrudniania doktorantów w charakterze nauczycieli akademickich i pracowników naukowych miało być „wylimitowanie ryzyka związanego ze zbytnimi obciążeniami dydaktycznymi, naukowymi i organizacyjnymi osób, które przygotowują rozprawę doktorską przy znacznym wsparciu finansowym pochodzącym ze środków publicznych<sup>40</sup>”. Choć samo założenie projektodawcy *prima facie* może wydawać się racjonalne w zakresie, w jakim ma on zachęcać doktorantów do skoncentrowania się na pracy naukowej (badaniach, a w dalszej kolejności – przygotowaniu rozpraw doktorskich), to jednak jego konstrukcja nie jest najszcześniejsza, co z kolei pozwala sądzić, że w praktyce cel ten w wielu przypadkach nie zostanie osiągnięty. Po pierwsze, na uwagę zasługuje zakres zastosowania art. 209 ust. 10 pswn. Dotyczy on wyłącznie zatrudnienia doktoranta w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracownika naukowego. Oznacza to, że ustawodawca za kolizyjne uznał wyłącznie pozostawanie przez doktoranta w stosunku pracy z uczelnią. W świetle przywołanego przepisu nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby doktorant podjął zatrudnienie u zupełnie innego pracodawcy, w tym u podmiotu, którego profil działalności nie ma żadnego związku merytorycznego z przygotowawaną przez doktoranta rozprawą. W tym kontekście pojawia się wątpliwość, czy rzeczywiście tego rodzaju zatrudnienie będzie absorbowało doktoranta w mniejszym stopniu, aniżeli zatrudnienie w charakterze

39 Tak M. Dokowicz, Komentarz do art. 209, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo..., *op. cit.*, art. 209. Podobnie Ł. Kierznowski, Szkoły..., *op. cit.*, s. 85.

40 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk 2446), s. 48, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.druk.xsp?nr=2446> (16.02.2020).

nauczyciela akademickiego czy pracownika naukowego. Co więcej, *de lege lata* brak także przeszkód prawnych, by doktorant podjął pracę na uczelni, jednakże na innym niż naukowe, stanowisku pracy. Takie rozwiązanie wydaje się równie nieracjonalne. Każde bowiem dodatkowe zatrudnienie – w mniejszym czy większym zakresie – jest ze swej istoty angażujące dla pracownika. Co więcej, wydawać by się mogło, że z punktu widzenia samego doktoranta to właśnie wykonywanie zawodu nauczyciela akademickiego jest łatwiejsze do pogodzenia z kształceniem w szkole doktorskiej, przede wszystkim z uwagi na specyfikę obowiązków, a także zbieżność w zakresie licznych uwarunkowań akademickich. W konsekwencji aktualnie obowiązujące rozwiązanie – w świetle uzasadnienia wskazanego przez projektodawcę – wydaje się mało przekonujące. Inną kwestią są natomiast doskonale znane w praktyce przypadki polegające na trudności w rozgraniczeniu efektów pracy doktoranta, będącego jednocześnie pracownikiem uczelni, przy dokonywaniu jego oceny okresowej w ramach stosunku pracowniczego. Projektodawca, proponując nowe rozwiązanie, na ten argument się jednak nie powołał. Warto także zauważyć, że nowo przyjęta regulacja w praktyce może stać się polem do wielu nadużyć. Wynika to z faktu, że ustawodawca wyłączył możliwość „zatrudnienia” doktoranta, a zatem nawiązania z nim stosunku pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Oznacza to, że w świetle art. 209 ust. 10 pswn. nie ma przeszkód prawnych, aby doktorant odbywający kształcenie w szkole doktorskiej prowadził zajęcia dydaktyczne w oparciu o inny stosunek prawny, np. na podstawie umowy cywilnoprawnej<sup>41</sup>.

## Konkluzje

Status doktoranta od wielu lat był zagadnieniem kontrowersyjnym. Nowa ustawa z 2018 r. w znaczącym zakresie ów status porządkuje, wprowadzając jednocześnie szereg nowych rozwiązań, które winny oddziaływać projekcyjnie na kształcenie w szkołach doktorskich. W tym zakresie ważną grupą instrumentów wydają się rozwiązania o charakterze socjalnym, które mogą także w znaczący sposób wspierać doktorantów w ich pracy naukowej, bądź co najmniej zapewniać minimalne poczucie bezpieczeństwa socjalnego.

Biorąc pod uwagę nowe regulacje, bez wątpienia na – co do zasady – pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie „powszechnego” systemu stypendialnego, sprzyjającego koncentracji wysiłków doktorantów na pracy naukowej. Niezrozumiałe jest jednak wyłączenie z grona beneficjentów tego rodzaju wsparcia osób posiadających już stopień naukowy doktora, a także tych, które z przyczyn obiektywnych zmuszone są do przedłużenia terminu złożenia rozprawy. Podobnie nie sposób pozytywnie ocenić rezygnacji z możliwości otrzymania przez doktorantów ze szkół doktorskich stypen-

---

41 Tak też Ł. Kierznowski, *Szkoły...*, *op. cit.*, s. 85.

dium socjalnego oraz zapomogi, w szczególności w kontekście osób niepobierających stypendium doktoranckiego.

Jako wyczekiwane ocenić należy także znaczące zmiany w sytuacji doktorantów zakładających rodzinę. O ile w świetle ustawy z 2005 r. ich status był niedookreślony, o tyle regulacja z 2018 r. wprowadza nową instytucję zawieszenia kształcenia z wyraźnie dookreślonym uprawnieniem do kontynuacji pobierania stypendium w tym szczególnym okresie. Takie rozwiązanie traktować należy jako przejaw zainteresowania prawodawcy realnymi problemami części doktorantów, z którymi dotychczas uczelnie nie zawsze potrafiły sobie poradzić. Podobnie pozytywnie odnieść należy się do nowego systemu zabezpieczenia społecznego doktorantów poprzez objęcie ich obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym oraz wypadkowym. Jak można przypuszczać, konstrukcja ta – wespół z system powszechnego systemu stypendialnego – ma szansę zwiększyć wśród tej grupy akademickiej poczucie bezpieczeństwa socjalnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W. (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Bednarczyk-Płachta A., *Stypendia doktoranckie na gruncie ustawy 2.0. Komentarz praktyczny*, LEX 2019.
- Bień D., *Studia trzeciego stopnia w polskich uczelniach – funkcjonowanie, diagnoza, rekomendacje*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2016, nr 1.
- Dokowicz M. (red.), *Diagnoza stanu studiów doktoranckich 1.0. Najważniejsze problemy*, Warszawa 2014.
- Domaradzka A., Walczak D., *Wartość autoteliczna czy instrumentalna? Rola studiów doktoranckich w opinii kierowników studiów i doktorantów*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2013, nr 2.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kierznowski Ł., *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz 259–264 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warszawa 2018.
- Kierznowski Ł., Kilanowski I., Pabjańczyk-Wlazło E., Żyra A. (red.), *Dobre praktyki w szkołach doktorskich. Raport z konsultacji*, Łódź 2018.
- Kraśniewski A., *Proces Boloński. To już 10 lat*, Warszawa 2009.
- Kształcenie na studiach doktoranckich. Raport Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9897,vp,12191.pdf>.
- Kwiek M., *Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Poznań 2016.
- Leyk A., *Doktorat – źródło niepewności czy strategia jej niwelowania?*, „Progress. Journal of Young Researchers” 2018, nr 4.
- Mikołajczyk B., Naskręcki R., *Szkoły doktorskie i ich rola w kształceniu doktorantów*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2017, nr 2.

- Radwan A., *Plus ratio quam vis consuetudinis: Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0. Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Kraków 2017.
- Sobkowiak A., *Studia doktoranckie i mobilność młodych naukowców. Raport Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, Warszawa 2015.
- Szwedziak-Bork I., Status prawny doktoranta w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym: student czy naukowiec?, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2014, nr 1–2.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (druk 2446), s. 47, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446>.
- Wasilewski R.R., Stypendium doktoranckie w świetle Ustawy 2.0 oraz przepisów dotychczasowych, (w:) M. Radajewski, R. Chęciński (red.), *Nauka i szkolnictwo wyższe w przededniu wejścia w życie Ustawy 2.0*, t. I: Pracownicy, Doktoranci, Studenci, Poznań 2019.
- Wesołowska A., Proces Boloński i powstanie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7.
- Zubik M.(red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016.

**Krystian Ryś**

Uniwersytet Opolski, Polska

krys@uni.opole.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9635-0720>

## Ubezpieczenia społeczne doktorantów szkół doktorskich

Social Insurance for Doctoral Students of Doctoral Schools

**Abstract:** The reform of the doctoral student education system, resulting in a departure from conducting third degree studies in favour of doctoral schools, resulted in changes in the field of social security law. The status of a doctoral student receiving a doctoral scholarship has become independent grounds for compulsory retirement, disability and accident insurance. At the same time, it is the basis for voluntary sickness insurance. The author criticises the granting of doctoral students the right to acquire cover under this type of insurance. Their actual situation when receiving a doctoral scholarship is far different from the situation of other persons (grounds) covered by sickness insurance. The author also discusses the issue of coincidences of grounds for social insurance of doctoral students. The legislator categorised the collection of a doctoral scholarship in the group of absolute grounds for insurance. Unfortunately, it omitted in the regulation of Art. 9 sec. 1a of the Act on Social Insurance System a reference to the basis of the contributions on the received scholarship, which in extreme cases may lead to a significant extension of the doctoral student's social insurance obligation.

**Keywords:** doctoral student, social insurance, doctoral schools, stipend

**Słowa kluczowe:** doktorant, ubezpieczenia społeczne, szkoły doktorskie, stypendium

### Uwagi wprowadzające

Zmiany w zakresie kształcenia doktorantów wprowadzone Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>1</sup> (dalej: pswn.) dokonały daleko idącego przekształcenia modelu uzyskiwania stopnia naukowego doktora. Oddziałują one również w przestrzeni ubezpieczeń społecznych. Zasadniczą nowość stanowiło odejście od formy studiów doktoranckich jako studiów trzeciego stopnia i zastąpienie ich szkołami doktorskimi. Zerwanie z dotychczasową formułą było po-

---

1 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.

dyktowane niską skutecznością tego sposobu kształcenia kadr naukowych. Wskazywano też na zbytne upodobnienie studiów doktoranckich do studiów wyższych, sprzyjające ich niskiej jakości, umasowienie, brak zewnętrznej oceny kształcenia, ograniczony rozwój akademickiego rynku pracy dla doktorantów, dewaluację jakości prac doktorskich, niski udział prac o charakterze interdyscyplinarnym oraz nieadekwatne wsparcie finansowe doktorantów<sup>2</sup>.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „szkoły doktorskie mają być horyzontalnymi strukturami funkcjonującymi w ramach podmiotów doktorujących. Formuła szkół doktorskich będzie wspierać interdyscyplinarność w badaniach naukowych związanych z przygotowywanymi przez doktorantów rozprawami oraz kształcenie zaawansowanych kompetencji transferowalnych. W tym kontekście rację bytu straci wyodrębnienie kategorii środowiskowych studiów doktoranckich. Szkoły doktorskie będą sprzyjały osiągnięciu efektu synergii w kształceniu doktorantów”<sup>3</sup>.

Bez wątpliwości tego rodzaju zmiana była ukierunkowana na podniesienie poziomu jakości edukacji młodych naukowców, lecz miała również wymierne korzyści w sferze finansowej doktorantów, na co ustawodawca wydawał się położyć szczególny nacisk. Już w projekcie ustawy zaznaczono, że w sposób istotny poprawi się ich sytuacja materialna. To zamierzenie zostało urzeczywistnione w art. 209 ust. 1 pswn., który stanowi, że doktorant nieposiadający stopnia doktora otrzymuje stypendium. Nie wdając się w rozważania w przedmiocie jego wysokości i warunków wypłaty, należy stwierdzić, że wyposażenie słuchaczy szkół doktorskich w comiesięczne środki finansowe może wydatnie wspomóc przygotowywanie rozprawy doktorskiej, umożliwiając koncentrację wyłącznie na pracy naukowej. Godzi się zauważyć, że ustawodawca, regulując pomoc materialną dla doktorantów szkół doktorskich, postanowił, że stypendium doktoranckie zasadniczo będzie przysługiwało każdemu z nich. Poza zabezpieczeniem bytu doktoranci szkół doktorskich zyskali jeszcze jedną istotną korzyść. Zostali bowiem włączeni do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W ocenie autora takie rozwiązanie legislacyjne oddziałuje również na postrzeganie statusu doktoranta jako pewnej stabilizacji zawodowej. Z jednej strony oznacza pewne źródło utrzymania, zaś z drugiej strony ochronę w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji doktoranci stali się pełnoprawnymi członkami wspólnoty ryzyka. W tym kontekście okres kształcenia w szkole doktorskiej wykracza poza ramy klasycznego etapu edukacji.

2 M. Dokowicz, Komentarz do art. 198, (w:) J. Woźnicki (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, LEX Online 2019 (19.05.2020).

3 Rządowy projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce: uzasadnienie, Druk nr 2446, s. 46, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446> (28.05.2020).

## 1. Zakres ubezpieczeń społecznych doktorantów

Doktoranci szkół doktorskich zostali objęci obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi na mocy ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>4</sup>, zmieniającej m.in. ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>5</sup> (dalej: u.s.u.s.). Jest to element wyraźnie odróżniający ten etap od klasycznych studiów wyższych. Przepisy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wymieniają bowiem statusu studenta jako samodzielnego tytułu ubezpieczeń, nawet w sytuacji pobierania stypendium. Na marginesie, intencja ustawodawcy, aby ta grupa społeczna co do zasady nie podlegała ubezpieczeniom społecznym została wyraźnie uwidoczniiona w regulacji art. 6 ust. 4 u.s.u.s., która wyłącza ich obowiązek wobec studentów zleceniobiorców.

Dla szczegółowej analizy obowiązku ubezpieczeń społecznych doktorantów szkół doktorskich kluczowe znaczenie ma art. 6 u.s.u.s., który wskazuje osoby objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Jest to katalog zamknięty, a podmioty niewymienione w tym przepisie pozostają poza zakresem obowiązku tych ubezpieczeń. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7b u.s.u.s. obligatoryjnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby fizyczne będące otrzymującymi stypendium doktoranckie doktorantami. Redakcja przywołanej regulacji nie precyzuje, że chodzi tutaj o osoby starające się o stopień naukowy doktora w ramach szkół doktorskich. Niemniej z uwagi na wspomniane wcześniej przepisy wprowadzające ustawę pswn. nie powinno budzić wątpliwości, że odnosi się wyłącznie do doktoryzowania na nowych zasadach. W perspektywie czasowej całkowicie straci to na znaczeniu wobec wygaszania studiów trzeciego stopnia.

Doktoranci szkół doktorskich, zgodnie z art. 12 u.s.u.s., pozostają objęci obowiązkowym ubezpieczeniem wypadkowym. Stosownie zaś do treści art. 11 ust. 2 u.s.u.s. przysługuje im prawo dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego. Takie ukształtowanie zakresu ochrony ubezpieczeniowej powoduje pewne zastrzeżenia w odniesieniu do jej celowości. Przepis art. 209 pswn., normujący stypendium doktoranckie, nie wskazuje bowiem na sytuację zawieszenia jego wypłaty w związku z orzeczoną czasową niezdolnością do pracy. W konsekwencji w momencie zajścia ryzyka socjalnego, będącego przedmiotem ubezpieczenia chorobowego, nie dochodzi do utraty źródła dochodu. W tym ujęciu ochrona ubezpieczeniowa pozostaje bezprzedmiotowa.

Określone rodzaje ubezpieczeń społecznych mają chronić ubezpieczonych przed pewnymi ryzykami socjalnymi, które ustawodawca uznał za godne ochrony ze spo-

4 Dz.U. z 2018 r. poz. 1669.

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.

łecznego punktu widzenia<sup>6</sup>. Godzi się przy tym zauważyć, że zabezpieczenie ryzyka ubezpieczeniowego odnosi się zarówno do zatrudnienia, jak i każdej innej działalności zarobkowej<sup>7</sup>. Ze swej istoty ubezpieczenie chorobowe obejmuje sytuację niezdolności do wykonywania pracy o charakterze czasowym z powodu choroby lub macierzyństwa<sup>8</sup>. Wpływ stanu zdrowia na zdolność wykonywania pracy może być różny, a zatem ochrona ubezpieczeniowa powinna odpowiadać temu, w jaki sposób oddziałuje on na możliwość świadczenia pracy i pozyskiwania środków utrzymania<sup>9</sup>.

O wystąpieniu zdarzenia ubezpieczeniowego powinien stanowić zatem wpływ na zdolność do zarobkowania. Ryzyko socjalne winno odpowiadać istnieniu zagrożenia wystąpienia takiego zdarzenia. Należy zauważyć, że nie każda aktywność o charakterze dochodowym obarczona jest tego rodzaju ryzykiem. Elementem, który powinien być brany pod uwagę w odniesieniu do oceny występowania czynników ryzyka socjalnego, jest cel i charakter konkretnej działalności zarobkowej. Możemy mówić o nim wtedy, gdy aktywność nosi znamiona pewnej stałości wymagającej utrzymania, a zatem angażuje znaczną część czasu jednostki, oraz gdy jej celem jest funkcja alimentacyjna. Zupełnie odmiennie będzie w sytuacji, w której określona aktywność dochodowa nie wiąże się z koniecznością stałego zaangażowania sił fizycznych i psychicznych jednostki lub nie wymaga stabilności podejmowanych działań. Taka działalność nie powoduje wystąpienia ryzyka socjalnego, lecz jedynie potencjalne ryzyko ekonomiczne związane z niepewnością co do jej efektów. Przykładem tego mogą być inwestycje<sup>10</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, ryzyko socjalne odnosi się do wykonywania pracy w warunkach właściwych dla stosunku pracy lub innych zbliżonych stosunków prawnych. Innymi słowy mamy z nim do czynienia zawsze, gdy istnieje związek pomiędzy wystąpieniem zdarzeń doniosłych z punktu widzenia ubezpieczeń społecznych a zdolnością podjęcia lub kontynuowania określonej działalności zarobkowej. Niemniej przepisy o systemie ubezpieczeń społecznych przewidują również ochronę sytuacji niezwiązanych z aktywnością zawodową i osiąganiem dochodu, zwłaszcza w zakresie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych<sup>11</sup>.

6 I. Jędrasik-Jankowska, Ryzyka ubezpieczeniowe, (w:) B. Wagner (red.), Problemy prawa ubezpieczeń społecznych, Kraków 1996, s. 92.

7 R. Babińska-Górecka, Ewolucja treści ryzyka socjalnego osób „zatrudnionych” na podstawie umów cywilnoprawnych w ubezpieczeniu społecznym, (w:) M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski (red.), Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych, Warszawa 2015, s. 30.

8 Chodzi tutaj również o sytuacje zrównane z niezdolnością do pracy z powodu choroby oraz przyjęcie dziecka na wychowanie.

9 I. Jędrasik-Jankowska, Ryzyka..., *op. cit.*, s. 93.

10 R. Babińska-Górecka, Ewolucja..., *op. cit.*, s. 30–31.

11 *Ibidem*, s. 31.



Problematyka powiązania ryzyka socjalnego ze zdolnością zarobkowania uwiadacza się w sposób szczególnie na płaszczyźnie ubezpieczenia chorobowego. Przedmiotem jego ochrony jest w zasadzie niezdolność do pracy wynikająca z choroby oraz niemożność pracy na skutek macierzyństwa, odosobnienia, sprawowania osobiastej opieki lub w związku z dawstwem komórek, tkanek i organów, a także wynikająca stąd „szkoda”. W swych założeniach jest to ubezpieczenie na wypadek przejściowego wyłączenia możliwości wykonywania pracy, wynikającego z określonych przyczyn i powodującego uszczerbek w osiągniętych zarobkach<sup>12</sup>.

Idzie tutaj o możliwość ziszczenia się zdarzeń objętych treścią ryzyka socjalnego, których skutkiem jest brak możliwości uzyskiwania środków utrzymania niezależnie od ich źródła. Ustawodawca, regulując katalog podmiotów uprawnionych do dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego, przyjął, że obejmie on osoby wykonujące pracę nakładczą, osoby świadczące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (tzw. zleceniobiorców), osoby prowadzące pozarolniczą działalność i osoby z nimi współpracujące oraz osoby wykonujące odpłatną pracę na podstawie skierowania do pracy w okresie kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania oraz duchownych. Zmiany przepisów o szkolnictwie wyższym rozszerzyły tę grupę o otrzymujących stypendium doktoranckie doktorantów<sup>13</sup>.

Analizując zakres podmiotowy dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, można wywodzić, że zasadniczo zostało przeznaczone dla podmiotów, które wskutek zajścia określonego ryzyka socjalnego tracą możliwość osiągnięcia środków pieniężnych ze swojej aktywności. Zachodzi zatem słuszna konieczność łagodzenia skutków niezdolności do pracy czy działalności zarobkowej lub niemożności ich wykonywania. Zupełnie inaczej prezentuje się sytuacja doktorantów pobierających stypendium doktoranckie. Należy bowiem zauważyć, że jego otrzymywanie nie jest bezpośrednio związane z ryzykiem czasowej niezdolności do pracy. Podstawą prawa do stypendium jest status doktoranta szkoły doktorskiej. Nie jest nią natomiast podejmowanie stałych i ciągłych działań, których zaprzestanie przekłada się na nie-uzyskiwanie środków pieniężnych. Regulacje dotyczące wsparcia finansowego doktorantów nie dają podstaw do wniosku, że wypłata środków pieniężnych nie będzie realizowana w sytuacji ustalenia w zaświadczeniu lekarskim stanu niezdolności do pracy lub niemożności jej wykonywania. Takie stanowisko wydaje się potwierdzać uzasadnienie projektu ustawy pswn., w którym przyjęto, że zawieszenie kształcenia doktoranta na okres odpowiadający czasowi trwania urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego nie będzie oznaczać wstrzymania świadczenia, a zatem doktorant będzie otrzymywał

12 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 171.

13 Art. 11 ust. 2 u.s.u.s.

w tych okresach stypendium doktoranckie<sup>14</sup>. W takim stanie rzeczy trudno odczytać przedmiot ochrony ubezpieczeniowej doktorantów. Wprawdzie są narażeni na zagrożenie ryzyka czasowej niezdolności do pracy lub niemożności pracy, lecz nie powoduje to potrzeby łagodzenia czy rekompensowania utraconego dochodu.

Jan Jończyk słusznie zajmuje stanowisko, że „brak wynagrodzenia (przychodu) należy uznać za niezbędną i ostatnią przesłankę prawa do zasiłku, bez której prawo to w ogóle nie powstaje. W ubezpieczeniu chodzi o likwidację części «szkody» jako skutku ziszczenia się ryzyka, co następuje za pomocą zasiłku»<sup>15</sup>.

Opisana powyżej konstrukcja jest o tyle niezrozumiała, że w przypadku innych tytułów ubezpieczeń związanych z pobieraniem stypendium ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie uprawnienia do dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego. Zarówno bowiem w odniesieniu do osób określonych w art. 6 ust. 1 pkt 7 u.s.u.s., a to stypendystów sportowych, jak i opisanych w art. 6 ust. 1 pkt 7a u.s.u.s., a to pobierających stypendium słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, nie istnieje możliwość objęcia tych tytułów ubezpieczeniem chorobowym. Trudno wskazać podstawy takiego różnicowania tytułów ubezpieczeń obejmujących uzyskiwanie stypendium. Zważać należy na daleko idące podobieństwo sytuacji doktorantów szkół doktorskich i osób będących słuchaczami KSAP.

Ta szkoła ma na celu kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników. Słuchaczami są osoby posiadające ukończone studia wyższe i stopień magistra lub równorzędny. W okresie swojego kształcenia otrzymują one stypendium, które przysługuje każdemu przez czas nauki<sup>16</sup>. W tym kontekście sytuacja doktorantów w szkołach doktorskich wydaje się nader zbliżona. Podobnie są to osoby legitymujące się wyższym wykształceniem, którym stypendium doktoranckie jest przyznawane z tytułu samego uczestnictwa w szkole doktorskiej<sup>17</sup>.

Być może pewnym aspektem wpływającym na różnicowanie uprawnień obu grup w odniesieniu do ubezpieczenia chorobowego jest zakładany okres trwania kształcenia, który w przypadku KSAP wynosi zasadniczo od 18 do 20 miesięcy, zaś w szkołach doktorskich od 36 do 48 miesięcy<sup>18</sup>. W ocenie autora nie powinien być to jednak aspekt decydujący o ustaleniu możliwości przystąpienia do tego rodzaju ubezpieczenia w sytuacji, gdy mamy do czynienia z tak zbliżonymi tytułami.

14 Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, s. 47, Druk nr 2446, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446>, (4.06.2020).

15 J. Jończyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 171.

16 A. Radziśław, (w:) J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 87.

17 Dla omawianego zagadnienia nie ma znaczenia konstrukcja umożliwiająca zmianę wysokości stypendium doktoranckiego wskutek osiągniętych wyników naukowych.

18 Nauka w szkołach doktorskich ma trwać od sześciu do ośmiu semestrów.

W świetle dotychczasowych rozważań można przyjąć, że sytuacja prawna i faktyczna doktorantów pobierających stypendium doktoranckie wydaje się nie odpowiadać założeniom ochrony ubezpieczeniowej przewidzianej dla osób objętych ubezpieczeniem chorobowym zarówno obowiązkowo, jak i dobrowolnie. Jest to swoisty wyłom w zakresie podmiotowym tego rodzaju ubezpieczenia, co każe zastanawiać się nad zasadnością takiego ukształtowania katalogu z art. 11 ust. 2 u.s.u.s. Z aprobatą należy opowiadać się za stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy (dalej: SN), że z charakteru świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa wypływa zasada, iż „mają one rekompensować straty w uzyskiwanych dochodach (są ich substytutem). Oznacza to, że niedopuszczalne jest jednoczesne pobieranie zarówno zasiłku chorobowego, połączone z brakiem obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za okres choroby, jak i wynagrodzenia za pracę, w przypadku którego obowiązek taki istnieje”<sup>19</sup>. Ta teza potwierdza, że ochrona w ubezpieczeniu chorobowym powinna realizować się w sytuacji utraty środków pieniężnych pochodzących z bieżącej aktywności zawodowej lub zarobkowej.

Mimo wszystko nie można pominąć faktu, że dobrowolne ubezpieczenie chorobowe doktorantów ma określone korzyści dla osób, które zdecydują się na skorzystanie z ochrony. Objęcie ochroną ubezpieczeniową powoduje przejście do fazy realizacyjnej w momencie ziszczenia się ryzyka socjalnego i spełnienia prawnych przesłanek nabycia uprawnień świadczeniowych<sup>20</sup>. Doktoranci, którzy przystąpią dobrowolnie do ubezpieczenia chorobowego, mogą zatem liczyć na wypłatę świadczeń przewidzianych w jego ramach, a w tym przede wszystkim zasiłku chorobowego i zasiłku macierzyńskiego. Wydaje się, że na kanwie obowiązujących przepisów mogą być one otrzymywane równolegle z wypłatą stypendium doktoranckiego. Nie istnieją bowiem regulacje, które wyłączałyby możliwość jednoczesnego pobierania świadczeń z dwóch źródeł.

W odniesieniu do doktorantów podstawą wyłączenia prawa do zasiłku nie może być z pewnością art. 12 ust. 1 ustawy zasiłkowej<sup>21</sup>. Treść powołanego przepisu wskazuje, że odnosi się on wyłącznie do sytuacji zachowania prawa do wynagrodzenia w okresie niezdolności do pracy. Swoją dyspozycją nie obejmuje zatem stypendium doktoranckiego, którego nie można utożsamiać z zarobkiem wynikającym z pracy. Takie twierdzenie nie miałoby żadnych aksjologicznych podstaw. W relacji pobierania stypendium doktoranckiego do otrzymywania zasiłku chorobowego nie znajdzie również zastosowania art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Status doktoranta nie

19 Wyrok SN z dnia 14 lipca 2015 r., II PK 46/14, LEX nr 2026879.

20 K. Antonów, (w:) K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2015, s. 656.

21 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 870 ze zm.).

odpowiada bowiem pojęciu pracy zarobkowej, gdyż mimo wszystko w znacznej części zawiera walor edukacyjny. W związku z powyższym słuszne jest stanowisko SN, w którym przyjęto, że wykonywanie pracy zarobkowej w rozumieniu art. 17 ustawy zasiłkowej polega na podejmowaniu działań stanowiących realizację obowiązków pracowniczych lub wynikających z innego stosunku prawnego, który obejmuje świadczenie pracy<sup>22</sup>. Uczestnictwo w szkole doktorskiej nie wypełnia takich znamion.

## 2. Zbieg tytułów ubezpieczeń społecznych

Doktoranci szkół doktorskich mogą znaleźć się w sytuacji, w której będą legitymować się kilkoma tytułami ubezpieczeń społecznych. Innymi słowy dojdzie do łączenia uczestnictwa w szkole doktorskiej z innymi aktywnościami zarobkowymi. Niemniej istnieje tutaj jedno istotne ograniczenie. Zgodnie bowiem z art. 209 ust. 10 pswn. co do zasady doktorant nie może być zatrudniony jako nauczyciel akademicki lub pracownik naukowy. Powołany przepis przy tym przewiduje od tego zakazu pewne wyjątki. Dla omawianej problematyki istotne jest, że poza ograniczeniem wynikającym z przepisów o szkolnictwie wyższym nie istnieją inne zakazy wykonywania innego rodzaju działalności lub pozostawania w stosunkach prawnych o charakterze zarobkowym.

Kluczowe znaczenie dla zagadnienia zbiegów tytułów ubezpieczeń społecznych ma regulacja art. 9 u.s.u.s. Powszechnie przyjmuje się ich podział na tytuły bezwzględne i tytuły ogólne, a różnica między nimi polega na tym, że w pierwszym przypadku nigdy nie może dojść do zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia, zaś w drugim istnieje taka możliwość, a ubezpieczenie może mieć ewentualnie charakter dobrowolny<sup>23</sup>. Ustawodawca włączył pobierających stypendium doktoranckie do katalogu tytułów zawsze obowiązkowo podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, albowiem zostali oni wymienieni w regulacji art. 9 ust. 1 u.s.u.s. W konsekwencji należy wywodzić, że doktorant będący jednocześnie pracownikiem, członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych, duchownym lub pobierający świadczenie szkoleniowe, świadczenie socjalne, zasiłek socjalny albo wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie – podlega ubezpieczeniom społecznym obowiązkowo z każdego z tych tytułów. Ta prawidłowość będzie zachodzić też w przypadku doktoranta będącego w tym samym czasie członkiem rady nadzorczej, co wynika bezpośrednio z art. 9 ust. 9 u.s.u.s. W przypadku zaś doktoranta, który równocześnie posiada którykolwiek z innych tytułów ubezpieczeń społecznych wymienionych w art. 6 ust. 1 u.s.u.s., obowiązek ubezpieczeń obejmuje wyłącznie otrzymywanie stypendium doktoranckiego, przy czym

22 Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2012 r., II UK 186/11, LEX nr 1216851.

23 Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2017 r., III AUa 515/17, LEX nr 2956872.

dobrowolnie, na swój wniosek, będzie mógł zostać objęty ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tego innego tytułu<sup>24</sup>.

Opisując zagadnienie zbiegów tytułów ubezpieczeń społecznych, należy zwrócić uwagę na regulację art. 9 ust. 1a u.s.u.s., którego treść powoduje zastrzeżenia wobec wymienia w art. 9 ust. 1 u.s.u.s. podstawy objęcia ubezpieczeniami w postaci statusu doktoranta. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1a u.s.u.s. ubezpieczeni określani w ust. 1 tego przepisu, których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, służby, pobierania świadczenia szkoleniowego, świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego lub wynagrodzenia przysługującego w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie w przeliczeniu na okres miesiąca jest niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, podlegają również obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów. Godzi się jednak zauważyć, że ustawodawca nie odwołał się tutaj do podstawy wymiaru składek z tytułu pobierania stypendium doktoranckiego. Wydaje się, że można to uznać za jego niedopatrzenie lub pewną niedoróbkę legislacyjną. Takie sformułowanie przepisu art. 9 ust. 1a u.s.u.s. może prowadzić do wniosku, że w sytuacji zbiegu dwóch tytułów ubezpieczeń, z których pierwszy to pobieranie stypendium doktoranckiego, zaś drugi to którykolwiek niewymieniony w art. 9 ust. 1 u.s.u.s., obowiązkiem ubezpieczeń społecznych niezależnie od faktycznej wysokości otrzymywanego świadczenia stypendialnego zostanie objęty tylko ten pierwszy tytuł<sup>25</sup>. Swoiste odebranie tytułu z art. 6 ust. 1 pkt 7b u.s.u.s. od pozostałych wyliczonych w art. 9 ust. 1 u.s.u.s. jest nieuzasadnione.

Ten problem uwidacznia się szerzej w hipotetycznej sytuacji multiplikacji tytułów ubezpieczeń społecznych doktoranta. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której doktorant szkoły doktorskiej wykonuje jednocześnie pracę na podstawie umowy o pracę, a dodatkowo jest jeszcze zatrudniony w ramach umowy zlecenia<sup>26</sup>. Dochodzi tutaj do zbiegu trzech tytułów ubezpieczeń społecznych: pobierania stypendium doktoranckiego, stosunku pracy oraz umowy zlecenia. Analizując taki przypadek przez pryzmat regulacji art. 9 ust. 1 i 1a u.s.u.s., można wywodzić, że obowiązkiem ubezpieczeń społecznych na pewno zostaną objęte dwa pierwsze tytuły. Jak już zostało ustalone, doktorant będący pracownikiem będzie podlegał ubezpieczeniom z każdego z tych tytułów. Należy jednak zauważyć, że sytuacja stanie się bardziej złożona, gdy z umowy o pracę nie będzie osiągał wynagrodzenia odpowiadającego przynajmniej kwocie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wydaje się, że

24 Art. 9 ust. 1 zd. 2 u.s.u.s.

25 Idzie tutaj o sytuację, w której wysokość kwoty stypendium doktoranckiego jest niższa niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku kalendarzowym.

26 Wprawdzie taka sytuacja może mieć marginalny charakter, jednak ukazują możliwość przyjętego rozwiązania.

umowa zlecenia będzie generować obowiązek ubezpieczeń społecznych choćby tylko podstawa wymiaru składek (przychód) ze stosunku pracy była mniejsza niż minimalne wynagrodzenie. Mimo że art. 9 ust. 1a u.s.u.s. odwołuje się do ubezpieczonych wymienionych w ust. 1 tego artykułu, to nie wymienia się jednak podstawy wymiaru składek z tytułu pobierania stypendium doktoranckiego. Ten brak powoduje konsekwencje możliwe do odczytania w ten sposób, że doktorant stypendysta, który otrzymuje wynagrodzenie z umowy o pracę poniżej kwoty minimalnego wynagrodzenia oraz zarobkuje w ramach zlecenia będzie podlegał ubezpieczeniom społecznym równoległe aż z trzech niezależnych tytułów. Aktualne brzmienie art. 9 ust. 1a u.s.u.s. należy uznać za niedopatrzenie ustawodawcy, bowiem trudno byłoby znaleźć argumenty uzasadniające możliwość tak szerokiego rozszerzenia obowiązku ubezpieczeń społecznych doktorantów pobierających stypendium doktoranckie i raczej nie było to jego zamysłem.

### Podsumowanie

Wprowadzenie w życie reformy kształcenia doktorantów oznaczającej odejście od studiów doktoranckich (trzeciego stopnia) na rzecz szkół doktorskich wiąże się także ze zmianami w przestrzeni ubezpieczeń społecznych tej grupy społecznej. Swój *novum* jest objęcie jej obowiązkiem ubezpieczeń społecznych, którego zakres budzi pewne kontrowersje. Doktoranci pobierający stypendium przymusowo podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu. Dobrowolne jest zaś dla nich ubezpieczenie chorobowe. Takie rozwiązanie wydaje się nietrafione i wykraczające poza dogmaty ubezpieczeń społecznych. Ochrona ubezpieczeniowa na wypadek ryzyka niezdolności lub niemożności świadczenia pracy w odniesieniu do doktorantów jest w pewnym sensie bezprzedmiotowa. Wypłata stypendiów nie jest bowiem zawieszana w tych okresach. Nie powstaje zatem konieczność łagodzenia skutków ziszczenia się określonego ryzyka socjalnego. Godzi się zauważyć, że status doktoranta pobierającego stypendium doktoranckie w swej istocie odróżnia się od pozostałych tytułów uprawnionych do dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego. Oczywiście skorzystanie z ochrony ubezpieczeniowej ma dla ubezpieczonych wymierne korzyści. Wydaje się jednak, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę nie jest właściwe. *De lege ferenda* należy postulować zmianę treści art. 11 ust 2 u.s.u.s. poprzez wyłączenie z katalogu podmiotów uprawnionych do dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego osób określonych w art. 6 ust. 1 pkt 7b u.s.u.s., tj. doktorantów otrzymujących stypendium doktoranckie.

Interesujący problem uwidacznia się w odniesieniu do zagadnienia zbiegów tytułów ubezpieczeń społecznych doktorantów. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w okresie szkoły doktorskiej podejmować inne działalności zarobkowe. Przymuszalnie wskutek niedopatrzenia ustawodawca pominął w treści art. 9 ust. 1a u.s.u.s. odniesie-

nie do podstawy wymiaru składek z tytułu pobierania stypendium doktoranckiego, co w skrajnych przypadkach może powodować znaczne rozszerzenie zakresu obowiązku ubezpieczeń społecznych doktorantów. Z tego powodu należy postulować zmianę powołanego przepisu poprzez jego uzupełnienie o tytuł ubezpieczeń społecznych z art. 6 ust. 1 pkt 7b u.s.u.s.

#### BIBLIOGRAFIA

Baran K.W. (red.), Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2015.

Jończyk J., Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2006.

Rządowy projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce: uzasadnienie, Druk nr 2446, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446>.

Szablowska-Juckiewicz M., Wałachowska M., Wantoch-Rekowski J. (red.), Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych, Warszawa 2015.

Wagner B. (red.), Problemy prawa ubezpieczeń społecznych, Kraków 1996.

Wantoch-Rekowski J. (red.), Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, Warszawa 2015.

Woźnicki J. (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, LEX Online 2019.





**Magdalena Sieniuc**

Uniwersytet Łódzki, Polska

msieniuc@wpia.uni.lodz.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3911-4262>

## **Nadanie tytułu naukowego profesora. Kilka refleksji na tle regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

Granting the Academic Title of Professor. Some Reflections on the Regulations Contained in  
Law on Higher Education and Science

**Abstract:** The Law on Higher Education and Science of 20 July 2018, entered into force on 1 October 2018, introduced changes concerning the prerequisites for the acquisition of the academic title of professor and the procedure for awarding it. The stage of proceedings before the board of an organisational unit (e.g. Faculty Council) was also abandoned, which in fact led the procedure beyond the 'walls of the university' and limited it to the stage of proceedings before the Council of Scientific Excellence. The author considers selected issues relating to the Professor's academic title, concerning the premise for awarding it, the course of the proceedings in this subject and the entities taking part in them, as well as the role played by the President of the Republic of Poland in these proceedings. As a result of the considerations conducted, the author assumed that the most far-reaching change was the legislator's resignation from the stage of proceedings before the council of the entity from which the candidate for the title of professor had come from, assuming that the role of the President of the Republic of Poland in this process had not undergone any significant changes. He remains bound by the opinions of the reviewers appointed by the Council of Scientific Excellence and its position expressed in the administrative decision issued on the application for the academic title. In accordance with the viewpoint of the author, due to the resignation of the legislator from the stage of proceedings before an individual's council, the opinions of the reviewers expressed in the justification of the Council of Scientific Excellence decision are now, in principle, the only emanation of the assessment of the scientific community expressed in this procedure.

**Keywords:** science, scientific degree/ title, higher education, professor

**Słowa kluczowe:** nauka, tytuł / stopień naukowy, szkolnictwo wyższe, profesor

## Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu tytuł naukowy profesora jest utożsamiany ze swoistego rodzaju aktem kwalifikacyjnym bądź certyfikatem kwalifikacyjnym stwarzającym wzruszalne domniemanie, że jego posiadacz ma szczególne kwalifikacje do prowadzenia rzetelnych i wiarygodnych badań naukowych w określonym – poprzez dziedzinę i dyscyplinę naukową – fragmencie wiedzy<sup>1</sup>. Niekiedy tytuł profesora bywa nazywany także mianem „najwyższej godności naukowej” w polskim systemie stopni i tytułów naukowych, bowiem jego zdobycie wieńczy wszystkie etapy sformalizowanej kariery naukowej w Polsce<sup>2</sup>. W tytule naukowym upatruje się również dobra osobistego o trwałym (dożywotnim), niezbywalnym i nieobciążalnym charakterze, wywołującym skutki *pro foro externo* w sferze publicznej i prawnopracowniczej<sup>3</sup>. Wskazuje się przy tym na konieczność ujmowania tej godności naukowej, podobnie zresztą jak stopnia naukowego, w kategoriach dobra o szczególnym charakterze, owocującego pracą na rzecz dobra wspólnego („dobra rodzaju ludzkiego”), do którego nawiązują słowa przysięgi doktorskiej, w tym odkrywania prawdy i rozwoju społeczno-gospodarczego kraju<sup>4</sup>.

Z dniem 1 października 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>5</sup>, mocą której ustawodawca wprowadził zmiany dotyczące przesłanek nabycia tytułu naukowego profesora i trybu jego nadania, rezygnując przy tym z etapu postępowania przed radą jednostki organizacyjnej (dotychczas radą wydziału bądź innym organem równorzędnym<sup>6</sup>), co w isto-

- 
- 1 T. Brzezicki, P. Sobotko, Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasady sprawiedliwości proceduralnej, (w:) A. Jakubowski, A. Wiktorowska, Prawo nauki. Zagadnienia wybrane, Lex Omega 2018, nr 233451.
  - 2 A. Kiebała, Kariera naukowa – zdobywanie stopni i tytułów naukowych, (w:) S. Waltoś, A. Rozmus (red.), Kariera naukowa w Polsce. Warunki prawne, społeczne i ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 129.
  - 3 J. Pruszyński, Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego, Warszawa 1983, s. 78; także T. Brzezicki, P. Sobotko, Postępowanie... *op. cit.*, M. Sieniuc, Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego, Łódź 2019, s. 142.
  - 4 M. Sieniuc, Jednostka..., *op. cit.*, s. 241.
  - 5 Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, aktualnie tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm., powoływana dalej jako: „ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce” bądź „pswn.”; zob. też art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669).
  - 6 W świetle art. 4 pkt 4 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r. pojęcie „rada jednostki organizacyjnej” rozumie się jako radę wydziału, radę innej jednostki organizacyjnej szkoły wyższej, radę naukową instytutu badawczego albo radę naukową instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk, radę naukową instytutu badawczego albo radę naukową międzynarodowego instytutu naukowego utworzonego na podstawie odrębnych przepisów, działającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

cie wyprowadziło tę procedurę poza „mury szkoły wyższej” i ograniczyło ją do etapu postępowania przed Radą Doskonałości Naukowej<sup>7</sup> (art. 228 pswn.).

Wprowadzone zmiany dały asumpt do podjęcia rozważań nad wybranymi zagadnieniami z zakresu problematyki tytułu naukowego profesora, w tym kwestii przesłanek jego nadania, przebiegu postępowania w tym przedmiocie oraz podmiotów biorących w nim udział, a także roli, jaką pełni w tym postępowaniu Prezydent RP<sup>8</sup>. Kwestie te stanowią przedmiot żywego zainteresowania środowiska naukowego. Nie brakuje przy tym kontrowersji związanych z postrzeganiem kompetencji Prezydenta RP w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego, co tym bardziej skłania do podjęcia powyższych refleksji. Autorka żywi przy tym nadzieję, iż refleksje te staną się przyczynkiem do szerszej dyskusji nad kwestią zasadności wprowadzenia zmian w dotychczas przyjętym i – wydaje się – sprawdzonym modelu postępowania w sprawie nadania tytułu naukowego profesora, w kształcie nadanym powołaną na wstępie ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, nazywaną wszakże „Konstytucją dla nauki”.

## 1. Przesłanki nadania tytułu naukowego profesora

Przesłanki nadania tytułu naukowego profesora zostały uregulowane w art. 227 ust. 1 pkt 1 pswn. Zgodnie z tym przepisem tytuł profesora może być nadany osobie, która posiada stopień naukowy doktora habilitowanego oraz:

- a) wybitne osiągnięcia naukowe krajowe lub zagraniczne,
- b) uczestniczyła w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbyła staże

7 Pierwsza kadencja Rady Doskonałości Naukowej rozpoczęła się 1 czerwca 2019 r.

8 Poza zakresem rozważań pozostawiam beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach nadania tytułu naukowego profesora, choć niewątpliwie to interesujące zagadnienie, a literatura przedmiotu w tym względzie raczej skąpa, co dodatkowo zachęca do refleksji nad tymi kwestiami i próbą ich rozstrzygnięcia w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2019 r., II SAB/Wa 465/18, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lipca 2019 r., II SAB/OI 27/19 czy też postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., II SAB/Wa 34/11 o odrzuceniu skargi na beczynność Prezydenta RP w sprawie uchylenia postanowienia o nadaniu tytułu profesora, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOŚA): [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). W mojej ocenie kwestie te jednak wymagają odrębnego, kompleksowego opracowania z uwzględnieniem rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.). Z tego względu rozważania w niniejszym artykule ograniczam do aktywnych form działania organu orzekającego w sprawach nadania tytułu naukowego oraz kompetencji Prezydenta RP w tych sprawach, zawiązując tym samym przedmiot badań do wybranych refleksji na tle regulacji zawartych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła badania naukowe lub prace rozwojowe w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych<sup>9</sup>.

Od powyższej zasady nabywania tytułu naukowego przez osobę posiadającą stopień naukowy doktora habilitowanego ustawodawca wprowadził w ust. 2 powołanego powyżej artykułu wyjątek, dotyczący możliwości nadania tego tytułu osobie posiadającej jedynie stopień doktora. Uzasadnieniem dla tego rozwiązania, znajdującego zastosowanie „w wyjątkowych przypadkach”, jest „najwyższa jakość osiągnięć naukowych albo artystycznych”. Powołana regulacja kumuluje niezwykle cenne przesłanki przyjmujące postać dwóch pojęć niedookreślonych: „wyjątkowy przypadek” i „najwyższa jakość osiągnięć naukowych albo artystycznych”. Jak uczy praktyka, wskazane „nawarstwienie” czy też „zdwojenie” pojęć niedookreślonych w przepisie ustawy staje się zwykle dużym wyzwaniem dla organów orzekających na jego podstawie w danej kategorii spraw administracyjnych. Taka redakcja wskazanych przesłanek nakłada bowiem na organ prowadzący postępowanie, w rozważanym przypadku – Radę Doskonałości Naukowej, obowiązek szczegółowego uzasadnienia oceny dorobku naukowego kandydata do tytułu w kontekście wskazanej „wyjątkowości” i „wybitności” jego osiągnięć naukowych. Niewątpliwie wskazanymi w powołanym przepisie „osiągnięciami najwyższej jakości”, którymi musi wykazać się kandydat do tytułu w tym wyjątkowym trybie, będą osiągnięcia co najmniej „wybitne”<sup>10</sup>. Wyjątkowy charakter regulacji zawartej w art. 227 ust. 2 pswn. będzie wymagał przy tym wykładni zawężającej. Szczegółowe zaś wskazania w tym zakresie, jak można się spodziewać, wynikać będą z orzecznictwa sądów administracyjnych, rozpatrujących skargi na ewentualne odmowne decyzje administracyjne w kwestii wystąpienia przez Radę Doskonałości Naukowej do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu profesora w owych wyjątkowych przypadkach.

Obok powyższego warunku kandydat do tytułu profesora, posiadający jedynie stopień doktora, powinien spełnić warunek z art. 227 ust. 1 pkt 1 lit. b) pswn., obejmujący udział w pracach zespołów badawczych lub odbycie staży w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, czy też prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych (art. 227 ust. 2 zd. 2 pswn.).

Przyjęta formuła redakcyjna powołanego przepisu, wyrażająca się w zwrocie: „w tym zagranicznych”, może rodzić wątpliwości w kwestii niezbędności dla nadania tytułu profesora wypełnienia przesłanki odbycia stażu badawczego w „zagranicznej

9 Węższy zakres wymagań dotyczy kandydata do tytułu profesora sztuki, osoba ubiegająca się bowiem o ten tytuł musi posiadać stopień doktora habilitowanego w zakresie sztuki oraz wybitne osiągnięcia artystyczne; zob. art. 227 ust. 1 pkt 2 pswn.

10 K. Ślebzak, Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (w:) K.W. Baran, Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz, LEX, opublikowany: WKP 2020.

instytucji” lub prowadzenia badań naukowych bądź rozwojowych w „zagranicznej uczelni lub instytucji”. Wydaje się jednak, że prawidłowe odkodowanie powołanej normy wymaga uwzględnienia jej całościowego brzmienia, a zatem refleksji także nad zwrotem zawartym w pierwszej części tego przepisu, zakładającym alternatywę nierozłączną w postaci spójnika „lub” występującego w zwrocie: „uczestniczyła w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych”. Refleksja ta skłania do przyjęcia zapatrywania, że w ramach spełnienia owego warunku ustawodawca wprowadził możliwość udziału w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów „krajowych lub zagranicznych”. Dopuścił zatem możliwość uznania, iż przesłanka ta zostanie spełniona zarówno w przypadku udziału kandydata do tytułu w pracach zespołów „krajowych i zagranicznych”, jak i w przypadku udziału jedynie w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów „krajowych” bądź udziału w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane jedynie w drodze konkursów „zagranicznych”. Taka redakcja pierwszej ze wskazanych przesłanek powoduje, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby użytemu w dalszej części powołanego przepisu (po spójniku „lub”) zwrotowi: „odbyła staże naukowe w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadziła badania naukowe lub prace rozwojowe w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych” przypisać także alternatywne znaczenie dla kwestii wypełnienia przesłanek nadania tytułu profesora. Innymi słowy, taka konstrukcja wskazanej przesłanki nadania tytułu uzasadnia możliwość przyjęcia, iż kwestia odbycia stażu badawczego w zagranicznej instytucji lub prowadzenia badań naukowych bądź rozwojowych w zagranicznej uczelni lub instytucji nie stanowi przesłanki bezwzględnie warunkującej nadanie tytułu profesora w sytuacji, gdy kandydat zrealizował tego rodzaju aktywność w rodzimej instytucji bądź uczelni. To zaś oznacza, iż brak spełnienia przesłanki dotyczącej wskazanej aktywności w instytucji lub uczelni zagranicznej przy jednoczesnym wypełnieniu tej aktywności w krajowej instytucji lub uczelni przemawiał będzie za uznaniem, iż kandydat do tytułu profesora spełnia wymagane w tym względzie warunki. Za słusznością tego stanowiska przemawia analiza całokształtu przesłanek nadania tytułu profesora, w ramach ich redakcji ustawodawca posłużył się spójnikami „lub”, zestawiając np. wybitne osiągnięcia naukowe „krajowe” lub „zagraniczne” (art. 227 ust. 1 pkt 1 lit. a) pswn.), dopuszczając tym samym możliwość legitymowania się przez kandydata wybitnymi, choć wyłącznie krajowymi, osiągnięciami naukowymi.

Oprócz omówionych powyżej warunków osoba pretendująca do tytułu naukowego profesora (posiadająca stopień doktora habilitowanego, jak i posiadająca jedynie stopień doktora) musi spełnić nowy wymóg formalny, wskazany w art. 20 ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy, zakładający, że w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach

organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 430, 399, 447, 534, 1571), nie pełniła w nich służby ani nie współpracowała z tymi organami (art. 227 ust. 1 *in fine* pswn.).

Z zestawienia powołanej nowej regulacji z dotychczasową regulacją zawartą w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>11</sup> wynika, że ustawodawca utrzymał w mocy dwa wymogi nadania tytułu naukowego profesora, tj. posiadanie stopnia doktora habilitowanego i wymóg posiadania osiągnięć naukowych (choć uprzednio były to osiągnięcia znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym bez ich dookreślenia jako „krajowe lub zagraniczne”, aktualnie mają to być osiągnięcia „wybitne”) oraz uczestnictwo w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych lub odbycie staży naukowych w instytucjach naukowych, w tym zagranicznych, lub prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych w uczelniach lub instytucjach naukowych, w tym zagranicznych. Zauważyć przy tym należy, że ustawodawca złagodził ten ostatni warunek. W ustawie o stopniach i tytule z 2003 r. pretendent do tytułu profesora musiał legitymować się doświadczeniem w kierowaniu wskazanymi zespołami badawczymi, co samo w sobie kryło konieczność kierowania co najmniej kilkoma tego rodzaju zespołami. Aktualnie wymóg ten został ograniczony do uczestnictwa w pracach zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych, co pozwala na przyjęcie, że spełnieniem tego warunku jest uczestnictwo w pracach choćby dwóch zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych.

Jednocześnie w nowej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ustawodawca odstąpił od wymogu sprawowania przez kandydata do tytułu profesora opieki naukowej, o której stanowił art. 26 ust. 2 pkt 3 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r. Opieka ta zakresem swym obejmowała w szczególności: uczestnictwo co najmniej raz w charakterze promotora oraz promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim zakończonym nadaniem stopnia oraz co najmniej dwa razy w charakterze recenzenta w przewodzie doktorskim lub postępowaniu habilitacyjnym. W miejsce tego wymogu zostało wprowadzone wspomniane już powyżej nowe „wymaganie” dotyczące braku zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa oraz niepełnienia przez kandydata do tytułu naukowego służby lub współpracy z tymi organami w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>12</sup>.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789, powoływana dalej jako: ustawa o stopniach i tytule z 2003 r. Ustawa ta znajduje zastosowanie do postępowań wszczętych do dnia 30 kwietnia 2019 r.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 306.

W szczególności współpracą w rozumieniu powołanej ustawy jest świadoma i tajna współpraca z ogniwami operacyjnymi lub śledczymi organów bezpieczeństwa państwa w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji, a także świadome działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania w związku z pełnioną funkcją, zajmowanym stanowiskiem, wykonywaną pracą lub pełnioną służbą, jeżeli informacje przekazywane były organom bezpieczeństwa państwa w zamiarze naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 3a ust. 1–2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów). Z kolei służbą w rozumieniu tej ustawy nie jest pełnienie jej w organach, o których mowa w art. 2<sup>13</sup>, której obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w tym czasie (ust. 3 art. 3a powołanej ustawy). Należy przy tym dodać, że kwestiom związanym z wypełnieniem tego wymogu poświęcone są dalsze przepisy tej ustawy, w tym art. 7, odsyłający do art. 4, stanowiący o obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., spoczywającego na osobach urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r. Oświadczenie takie kandydat do tytułu profesora składa Przewodniczącemu Rady Doskonałości Naukowej (art. 8 pkt 17b powołanej ustawy).

Czy jest to zmiana oczekiwana w środowisku naukowym? Z pewnością na aprobatę zasługuje nowy wymóg formalny dotyczący braku zatrudnienia kandydata do tytułu profesora w organach bezpieczeństwa państwa, współpracy i służby w tych organach. Niewątpliwie od osoby pretendującej do tego tytułu, a więc do nadania „najwyższej godności naukowej”, należy wymagać takiej nieskazitelności.

13 Zgodnie z art. 2 tej ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu tej ustawy, są: 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego; 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego; 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego; 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1–3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.; 5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych; 6) Akademia Spraw Wewnętrznych; 7) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza; 8) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki; 9) Informacja Wojskowa; 10) Wojskowa Służba Wewnętrzna; 11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego; 12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych. Ponadto jednostkami Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu ustawy, są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami.

Za trafnością powyższego stanowiska, w mojej ocenie, przemawia już choćby sam cel wskazanej ustawy z dnia 18 października 2006 r., którym jest „konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości”<sup>14</sup>. Spełnienie nowego wymogu, czy – jak chce ustawodawca – „wymagania”, powinno dawać zatem rękojmię uczciwości, szlachetności, odpowiedzialności i prawości kandydata do tytułu profesora, czyniąc wymóg ten równie pożądanym, co wymóg posiadania wybitnych osiągnięć naukowych. Trudno sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której owe „wybitne” osiągnięcia miałyby związek ze współpracą lub służbą w organach bezpieczeństwa czy pracą w tych organach. Wydaje się, że sytuacja ta *a priori* wyklucza możliwość ujmowania owych osiągnięć naukowych w kategoriach „wybitne”. Powyższy pogląd wyraziłam już w monografii habilitacyjnej, odnosząc się do kwestii utraty tytułu naukowego profesora jako następstwa złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, o której stanowi art. 231 ust. 1 pswn., i pogląd ten podtrzymuję także w niniejszym artykule<sup>15</sup>.

Jednocześnie w kwestii wymogu posiadania przez kandydata do tytułu naukowego profesora wskazanych w ustawie osiągnięć naukowych nie sposób nie zauważyć swoistego rodzaju stopniowości w zakresie ich „skali naukowej”. W dotychczasowej ustawie o stopniach i tytule z 2003 r. była mowa o osiągnięciach „znacznie przekraczających wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym”<sup>16</sup>, w którym to postępowaniu miały one stanowić znaczny wkład w rozwój danej dyscypliny naukowej. Aktualnie ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi o osią-

14 Zob. preambuła do ww. ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

15 M. Sieniuc, *Jednostka...*, *op. cit.*, s. 220.

16 W orzecznictwie Centralnej Komisji podkreślano, że dorobek naukowy w przypadku tytułu naukowego profesora, bądź jego znaczna część, nie mogą być związane z pracami składającymi się na rozprawę habilitacyjną, w oparciu o którą nadano stopień doktora habilitowanego. Dorobek ten nie mógł mieć charakteru przyczynkarskiego i popularyzatorskiego (zob. stanowisko Centralnej Komisji zawarte w zaskarżonych decyzjach w sprawach rozstrzygniętych wyrokami NSA z dnia 9 stycznia 2007 r., I OSK 229/06, Lex nr 290695 i z dnia 9 września 1999 r., I SA 1893/98, Lex nr 46281). Ponadto dorobek naukowy kandydata do tytułu nie mógł się sprowadzać do publikacji w lokalnych czasopismach, zawierających treści będące niejednokrotnie powtórzeniem z dorobku habilitacyjnego, czy też sprowadzać się do rutynowych opracowań zawodowych, niewiele wnoszących do rozwoju dziedziny naukowej. W ocenie Komisji: „na tym poziomie awansu naukowego, zgodnie z wymogami ustawy, należy oczekiwać od kandydatów do tytułu profesora poważniejszych publikacji podsumowujących stan wiedzy w określonym obszarze nauki i wytyczającym kierunki jego dalszego rozwoju, publikowanych przez wydawnictwa naukowe dające szansę wejścia ich w życie do szerszego obiegu naukowego i budujące pozycję naukową ich autora, wykraczającą poza lokalne środowisko naukowe”; zob. Sprawozdanie z działalności Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów w 2011 r.



gnięciach „wybitnych”. Można zatem przyjąć, iż osiągnięcia te mają stanowić bardzo znaczący wkład w rozwój danej dyscypliny, a przy tym muszą to być osiągnięcia wybitne, a zatem z językowego punktu widzenia „wybijające się ponad przeciętność”<sup>17</sup>. Wprowadzona zmiana zatem nie za wiele „zmienia”, w istocie przesłanka ta ma co najwyżej bardziej szczęśliwe redakcyjne brzmienie. Trudno bowiem znaleźć wyraźną granicę między pojęciem „osiągnięcia znacznie przekraczające wymagania stawiane w postępowaniu habilitacyjnym” a pojęciem „osiągnięcia wybitne”, tym bardziej że w poprzednio obowiązującej regulacji ustawodawca posłużył się już określeniem „wybitne” w ramach definiowania pojęcia „dorobek naukowy” na potrzeby tytułu profesora, przyjmując, że za dorobek ten uważa się również wybitne zrealizowane osiągnięcia projektowe, konstrukcyjne lub technologiczne, a za dorobek artystyczny – wybitne dzieło artystyczne (art. 26 ust. 4 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r.).

Natomiast rezygnacja ustawodawcy z wymogu opieki naukowej, w mojej ocenie, nie zasługuje na aprobatę, podobnie zresztą jak rezygnacja z etapu postępowania przed radą jednostki, z której dotychczas wywodził się kandydat do tytułu naukowego. Wprawdzie osoba ubiegająca się o tytuł profesora może całą swą uwagę skupić jedynie na zdobywaniu osiągnięć naukowych oraz pracach zespołów badawczych, tym niemniej opieka naukowa nie pozostawała bez znaczenia dla kompleksowej realizacji tych pierwszych osiągnięć. Całkowita rezygnacja z konieczności sprawowania tej opieki będzie prowadzić do zamierania relacji mistrz – uczeń, jakże cennej dla rozwoju i ciągłości nauki oraz tradycji środowiska naukowego<sup>18</sup>. Z tego względu uważam, że nadanie tytułu naukowego profesora nie może następować w całkowitym oderwaniu od osiągnięć w opiece naukowej. Pretendent do tytułu naukowego nie nabywa „tego dobra” w swoim prywatnym interesie, lecz – jak wskazałam na wstępie – dobro to wywołuje skutki *pro foro externo* w sferze publicznej i prawnopracowniczej, podobnie jak wcześniej uzyskany przez niego stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego. Przyjęte rozwiązanie nie służy zatem ciągłości nauki i skutkować może pozbawieniem młodej kadry możliwości rozwijania swych zdolności i zainteresowań badawczych pod kierunkiem wybitnych naukowców o światowej renomie. Oni to bowiem, z uwagi na przyjęte rozwiązanie, będą mogli ograniczyć swoją aktywność naukową jedynie do udziału w projektach badawczych i rozwijania swej kariery naukowej poprzez kolejne osiągnięcia naukowe krajowe lub zagraniczne. Czy w końcowym rozrachunku nie straci na tym nauka? Wybitni naukowcy nie żyją przecież wiecznie, wielką zatem stratą dla nauki byłby brak możliwości, czy też zdolności, kontynuowania ich spuścizny naukowej przez kolejne pokolenia młodych naukowców – „uczniów” owych mistrzów. Można wprawdzie podjąć próbę znalezienia za-

17 W. Doroszewski (red.), Słownik języka polskiego, [www.spj.pwn.pl](http://www.spj.pwn.pl) (10.06.2020).

18 Na istotne znaczenie tych relacji wskazywał już J.P. Pruszyński w artykule: Czy nadanie stopnia naukowego ma charakter decyzji administracyjnej? (Kilka uwag do projektu ustawy o stopniach i tytułach naukowych z 1983 r.), OMT 1984, nr 2, s. 20.

let przyjętego rozwiązania, postrzegając je przez pryzmat usunięcia przesłanki, której spełnienie niekiedy było niezależne od możliwości przyszłego pretendenta do tytułu profesora, np. w sytuacji gdy reprezentował on wąską specjalizację albo gdy potencjalni kandydaci do jego opieki nie zostali pomyślnie zrekrutowani do szkoły doktorskiej. Wydaje się jednak, że są to jedyne racje, które mogą uzasadniać przyjęte w tej mierze rozwiązania.

## 2. Organy właściwe i tryb postępowania w sprawie nadania tytułu naukowego profesora

Na gruncie ustawy o stopniach i tytule z 2003 r. postępowanie w sprawie nadania tytułu naukowego profesora przebiegało dwuetapowo: etap przed radą jednostki organizacyjnej i etap decyzyjny przed Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów, którego dopełnienie stanowił akt Prezydenta RP (nominacja profesorska). Drugi etap konsumował w sobie czynności podejmowane przez organ rekomendujący kandydata (CK) i organ nadający tytuł profesora<sup>19</sup>.

W szczególności, celem pierwszego etapu było zgromadzenie materiału dowodowego, w tym recenzji, i podjęcie uchwały w przedmiocie poparcia wniosku o nadanie tytułu profesora. W ramach tego etapu czynności postępowania w sprawie o nadanie tytułu profesora kończyły się podjęciem uchwał, których przedmiotem, stosownie do art. 27 ust. 2 ustawy o stopniach i tytule, było: 1) wszczęcie postępowania o nadanie tytułu profesora, 2) wyznaczenie kandydatów na recenzentów, 3) poparcie wniosku o nadanie tytułu profesora. Podjęcie pierwszej z tych uchwał stanowiło podstawę do podejmowania następnych czynności i kolejnych uchwał<sup>20</sup>.

W drugim etapie Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie przedstawienia kandydata do tytułu profesora, poprzedzonego wcześniejszym przesłaniem przez radę jednostki organizacyjnej wniosku kandydata wraz z aktami postępowania, w tym recenzjami, podejmowała uchwałę o przedstawieniu albo odmowie przedstawienia kandydata do tego tytułu w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania uchwały od rady (art. 28 ust. 2 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r.). W przypadku uchwały pozytywnej<sup>21</sup> w tej sprawie Centralna Komisja, stosownie do art. 28 ust. 3 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r., w terminie 1 miesiąca od jej podjęcia składała do Prezydenta RP wnioski o nadanie tytułu

19 M. Sieniuc, *Jednostka...*, *op. cit.*, s. 154; zob. też wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., I OSK 1364/05, CBOSA, a także zachowującą aktualność w tym względzie uchwałę SN z dnia 25 stycznia 1995 r., III AZP 12/94, OSP 1995, z. 12, poz. 242.

20 M. Sieniuc, *Jednostka...*, *op. cit.*, s. 154–156.

21 W przypadku uchwały odmownej kandydatowi, a także radzie jednostki organizacyjnej, przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Centralnej Komisji (art. 28 ust. 4 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r.).

naukowego profesora. Akt Prezydenta RP dopełniał etap decyzyjny toczący się przed Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów.

Rozważanym postępowaniem rządziły zasady określone w ustawie o stopniach i tytule z 2003 r. oraz w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup>. Do zasad tych należały:

- a) zasady wynikające z ustawy o stopniach i tytule z 2003 r., tj.: zasada wyłączności prowadzenia postępowania w przedmiocie nadania tytułu naukowego przez jednostkę naukową posiadającą uprawnienia do nadawania stopnia doktora habilitowanego w zakresie danej dziedziny nauki, zasada kolegialności podejmowania decyzji w formie uchwały, zasada tajności głosowania, zasada osobistości tytułu naukowego;
- b) zasady kodeksu postępowania administracyjnego znajdujące w tym postępowaniu odpowiednie zastosowanie (a zatem podlegające modyfikacji wynikającej z wyrażonej w art. 29 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r. formuły odpowiedniego zastosowania k.p.a.), tj.: zasada skargowości, zasada ograniczonego czynnego udziału strony w postępowaniu, zasada prawdy obiektywnej ustalanej w oparciu o dowody ściśle określone powyższą ustawą, zasada szczególnego znaczenia wiedzy eksperckiej (prymatu wiedzy eksperckiej), zasada dwuinstancyjności postępowania ograniczona do rozstrzygnięć negatywnych oraz zasada sądowej kontroli uchwały (decyzji) w sprawie tytułu naukowego;
- c) zasady kodeksu postępowania administracyjnego znajdujące w tym postępowaniu zastosowanie wprost, tj.: zasada praworządności (art. 6 i 7 k.p.a. *ab initio*), zasada budzenia zaufania do organu prowadzącego postępowanie (art. 8 k.p.a.), zasada pisemności (art. 14 § 1 k.p.a.)<sup>23</sup>.

W nowej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ustawodawca wprowadził utrzymał, jak już wskazałam, zasadę nadawania tytułu naukowego profesora przez Prezydenta RP, aczkolwiek ograniczając postępowanie do etapu postępowania przed Radą Doskonałości Naukowej, odstąpił od dotychczas wiążącej w tym postępowaniu zasady prowadzenia postępowania przez uczelnię wyższą. W efekcie postępowanie w sprawie nadania tytułu naukowego toczy się z pominięciem dotychczasowego etapu przed radą jednostki, wniosek bowiem o wszczęcie postępowania osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora składa bezpośrednio do Rady Doskonałości Naukowej (art. 228 ust. 1 tej ustawy). Pierwszym zatem stadium tego postępowania jest obecnie etap jego wszczęcia przed ową Radą. W tym etapie Rada dokonuje oceny złożonego wniosku i w sytuacji, gdy nie spełnia on w sposób oczywisty przesłanek określonych w art. 227 powołanej ustawy, odmawia wszczęcia postępowania

22 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., powoływana dalej jako: „k.p.a.”

23 Szerzej na temat zasad tego postępowania zob. M. Sieniuc, *Jednostka..., op. cit.*, s. 101–110.

w sprawie nadania tytułu naukowego profesora. Postanowienie o odmowie wszczęcia tego postępowania podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia do Rady Doskonałości Naukowej (art. 228 ust. 2 nowej ustawy). Termin na jego wniesienie, z uwagi na przyjętą w art. 228 ust. 9 tej ustawy formułę odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., wnosi 7 dni od doręczenia postanowienia stronie (art. 141 § 2 k.p.a. w zw. z art. 228 ust. 9 pswn.).

Jeśli zaś złożony przez kandydata do tytułu wniosek spełnia powyższe przesłanki, w tym zawiera stosowne uzasadnienie wskazujące na spełnienie wymagań określonych w art. 227 powołanej ustawy, Rada przystępuje do kolejnego etapu postępowania, tj. powołania pięciu recenzentów spełniających wymagania określone w art. 229 tej ustawy do sporządzenia opinii w zakresie spełnienia przez osobę ubiegającą się o tytuł naukowy profesora powyższych wymagań, określonych w art. 227 ust. 1 pswn. Opinie te powinny być wydane w terminie 3 miesiące od dnia ich zlecenia przez Radę. Po otrzymaniu opinii Rada w drodze decyzji administracyjnej występuje do Prezydenta RP o nadanie wnioskodawcy tytułu naukowego profesora albo odmawia tego wystąpienia. Od odmownej decyzji Rady Doskonałości Naukowej przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Osoba ubiegająca się o nadanie tytułu profesora może go złożyć w terminie 3 miesiące od doręczenia jej decyzji przez Radę. Rada rozpatruje ten wniosek w terminie 6 miesięcy od dnia jego doręczenia. W postępowaniu tym może zasięgnąć opinii recenzentów sporządzających opinie w kwestii spełnienia przez pretendenta do tytułu profesora wymagań określonych w art. 227 pswn. (art. 228 ust. 3–8 tej ustawy).

Zakończenie powyższego etapu postępowania w postaci wydania pozytywnej decyzji administracyjnej przez Radę Doskonałości Naukowej o wystąpieniu z wnioskiem o nadanie tytułu wnioskodawcy otwiera drogę do nadania tytułu naukowego profesora przez Prezydenta RP. Rada bowiem w terminie 21 dni od dnia wydania tej decyzji składa do Prezydenta RP wniosek o nadanie tytułu naukowego profesora (art. 230 ust. 1 pswn.). Można zatem przyjąć, że postępowanie to kończy decyzja administracyjna Rady, a wieńczy je akt Prezydenta RP o nadaniu tytułu naukowego profesora.

W mojej ocenie decyzja RDN, wprost nazwana przez ustawodawcę „decyzją administracyjną”, powinna zawierać uzasadnienie sporządzone zgodnie z wymogami art. 107 § 1 i § 3 k.p.a., oczywiście przy zastosowaniu formuły jego odpowiedniego stosowania. W uzasadnieniu powinny więc znaleźć się następujące elementy: oznaczenie organu administracji publicznej (RDN), data wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, w jakim trybie służy od niej odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz podpisy upoważnionych osób z podaniem imienia i nazwiska. Wydanie tej decyzji musi poprzedzać wszechstronna ocena wszystkich zgromadzonych w toku postępowania dowodów, w tym zwłaszcza recenzji dorobku naukowego (zarówno pozytywnych jak i negatywnych, jeśli takie będą w sprawie) i osiągnięć kandydata

do tytułu profesora. Kandydat ma bowiem prawo wiedzieć, które z nich Rada uznała za wiarygodne, a którym tej wiarygodności odmówiła. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym przyjęto, że „zarówno charakter, jak i przedmiot postępowania w sprawie o nadanie tytułu, jak również fakt, że Centralna Komisja podejmuje uchwałę w głosowaniu tajnym, nie wyłącza w ogóle stosowania art. 107 (k.p.a. – dop. MS), natomiast sprawia, że przepis ten musi być stosowany z uwzględnieniem szczególnego charakteru tego postępowania”<sup>24</sup>.

Warto dodać w tym względzie, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zostały sformułowane cechy prawidłowo sporządzonego uzasadnienia decyzji („dobrego uzasadnienia”), do których zaliczono: logiczny związek oraz zgodność z rozstrzygnięciem i jego treścią, brak wywodów sprzecznych lub rozbieżnych z rozstrzygnięciem, ścisłość i dokładność wywodów, ich zwięzłość i prostota ujęcia oraz kompletność motywów<sup>25</sup>. Zauważyć przy tym należy, że w literaturze przedmiotu również podjęto próbę sformułowania katalogu cech prawidłowego uzasadnienia decyzji, przyjmując za poglądami judykatury, że jest nim uzasadnienie, które:

- 1) odzwierciedla logiczny związek i zgodność z rozstrzygnięciem oraz jego treścią, innymi słowy daje wyraz tokowi rozumowania organu, uwzględniając jednocześnie aspekt faktyczny i prawny sprawy;
- 2) nie zawiera wywodów sprzecznych, błędnych lub rozbieżnych z rozstrzygnięciem;
- 3) w sposób jasny, prosty, zwięzły i wyczerpujący informuje stronę o motywach, którymi kierował się organ wydający decyzję;
- 4) motywuje stronę do dobrowolnego wykonania decyzji i umożliwia jej kontrolę przez sąd<sup>26</sup>.

Analiza wskazanych powyżej regulacji dowodzi, że wprowadzone ustawą pswn. rozwiązania dotyczące rezygnacji z etapu postępowania przed organem szkoły wyższej świadczą o braku zaufania ustawodawcy do owego najbliższego kandydatowi do tytułu profesora środowiska naukowego. Nie sposób oprzeć się przy tym wrażeniu, że rozwiązania te przybierają postać swoistej ingerencji państwa w proces nadawania tytułu naukowego, mający na celu odebranie środowisku naukowemu, z którego dotychczas zwykle wywodził się kandydat do tytułu naukowego, realnego wpływu

24 Zob. np. wyrok NSA z dnia 7 października 2014 r., I OSK 1423/14, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2014 r., II SA/Wa 1009/13; CBOSA.

25 Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 kwietnia 2005 r., II SA/Gd 3959/01 i wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2010 r., III SA/Po 499/10, CBOSA.

26 Zob. szerzej: M. Sieniuc, Uzasadnienie decyzji administracyjnej w polskim orzecznictwie sądowym na tle założeń Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, Warszawa 2017, s. 255–256.

na możliwość uzyskania przez niego tytułu profesora<sup>27</sup>. Czy jest to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia ochrony wartości, na których straży stoi Rada Doskonałości Naukowej?<sup>28</sup> Sądzę, że czas tu będzie najlepszym weryfikatorem celów i zamierzeń ustawodawcy. Aktualnie jedynie z zalem można przyjąć to swoiste przyzwolenie ustawodawcy na zamieranie więzi między kandydatem do tytułu naukowego a środowiskiem naukowym, z którego się wywodzi i które najlepiej zna, i docenia jego osiągnięcia naukowe oraz całokształt aktywności badawczej i dydaktycznej.

Podobnie z niepokojem przyjdzie przyjąć rozwiązanie dotyczące wspomnianego braku obowiązku udziału kandydata do tytułu w opiece naukowej, prowadzące do zamierania relacji mistrz – uczeń w nauce polskiej. Można żywić jedynie nadzieję, że kwestie związane z opieką naukową i aprobatą rodzimego dla kandydata do tytułu profesora środowiska naukowego będą miały znaczenie na etapie zatrudniania osoby, której nadano ów tytuł, na wnioskowanym przez nią stanowisku w danej szkole wyższej. Jak się wydaje, ta zależność wymusi konieczność sprawowania przez osobę aspirującą do tytułu naukowego profesora owej pożądanej opieki naukowej, choćby w niewielkim, ograniczonym udziale w realizacji projektów badawczych, stopniu.

### 3. Recenzenci w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego profesora

Kwestię recenzentów i wymogów im stawianych w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego profesora należy wiązać z jedną z kluczowych zasad tego postępowania – zasadą szczególnego znaczenia wiedzy eksperckiej<sup>29</sup>. Istotą tej zasady sprowadza się do nadania prymatu wiedzy eksperckiej zawartej w sporządzonych recenzjach, stanowiących – obok tzw. „książki profesorskiej” i innych osiągnięć naukowych – podstawowy dowód w postępowaniu w sprawie nadania tytułu naukowego, z którym kandydat do tytułu nie może polemizować, tak jak z opinią biegłego w rozumieniu przyjętym na gruncie art. 84 § 2 k.p.a. Znajduje ona również potwierdzenie w orzecz-

27 Kwestie te sygnalizowałam już w monografii habilitacyjnej; zob. M. Sieniuc, *Jednostka...*, *op. cit.*, s. 151. W mojej ocenie za przyjęciem tego rozwiązania nie przemawiają bliżej nieokreślone zachowania patologiczne. Co więcej, przyjęte rozwiązanie może prowadzić do nadużywania uprawnień przez wnioskodawców nawet w sytuacjach ewidentnego braku spełnienia przesłanek do nadania tytułu naukowego, co w rezultacie może skutkować nadmiernym obciążeniem RDN i rzutować na kwestię oceny jej bezczynności bądź przewlekłego prowadzenia postępowania. Efektem zaś nadmiernego, niepożądanego obciążenia RDN może stać się brak merytorycznego rozpatrzenia uzasadnionych wniosków z uwagi na wprowadzony, krytykowany przeze mnie, limit czasowy, którego przekroczenie prowadzić ma do umorzenia postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego (zob. art. 179 ust. 4 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1669).

28 W świetle art. 232 ust. 1 pswn. RDN działa na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej, wymaganymi do uzyskania stopni naukowych, stopni w zakresie sztuki i tytułu profesora.

29 Zob. szerzej: M. Sieniuc, *Jednostka...*, *op. cit.*, s. 149–150.

nictwie sądowym, w których przyjęto, że recenzja nie może być przedmiotem oceny ani krytyki ze strony opiniowanego kandydata, dodając przy tym, że recenzja nie stanowi opinii biegłego, lecz jest jedynie wyrazem dokonanej przez recenzenta osobistej oceny zarówno wkładu kandydata w rozwój określonej dyscypliny naukowej, jak i dorobku naukowego<sup>30</sup>. Na gruncie niniejszego opracowania w pełni ten pogląd podzielam, dopuszczając odstępstwo od powyższej zasady jedynie w jaskrawych przypadkach niedopełnienia przez recenzenta podstawowych wymogów dla tej formy wyrażenia stanowiska w sprawie, np. w postaci korzystania z „szablonów” recenzji „dopasowywanych” do sylwetki naukowej kandydata do tytułu profesora niekiedy w tak wierny sposób, że z powieleniem pozycji naukowych z recenzji innego kandydata. Nie uważam jednak, aby zawarte w recenzji oceny mogły, co do zasady, stanowić skuteczną podstawę do wytoczenia powództwa o naruszenie dóbr osobistych, a tym bardziej kierowania prywatnego aktu oskarżenia o zniesławienie. Za znamienny w tej kwestii uznaję bowiem pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w wyroku z dnia 26 kwietnia 1996 r., III ARN 86/95, w którym Sąd ten stwierdził, że „ktokolwiek poddaje się jakimkolwiek recenzjom – czy to w dziedzinie nauki, sztuk czy też innej wiedzy łącznie nawet z rzemiosłem – musi się zawsze liczyć z tym, że może spotkać się również z recenzjami, których w najgłębszym przekonaniu nie będzie w stanie osobiście zaakceptować. Nikt bowiem nie przyjmuje chętnie otwartej dyskwalifikacji własnych umiejętności, talentu czy wiedzy. Historia nauki i kultury przynosi opisy wielu głębokich osobistych tragedii wywołanych tego rodzaju sytuacjami, co więcej, przynosi też opisy wielu w istocie rzeczy niesprawiedliwych i nieuzasadnionych krytycznych ocen, obalonych w dalszym biegu rzeczy”. Podzielam przy tym w pełni zaprezentowane przez Sąd Najwyższy stanowisko, że „nie znaleziono jednak dotąd lepszego i uczciwszego sposobu przeprowadzania postępowań kwalifikacyjnych niż powoływanie recenzentów, a następnie tajne głosowanie decydujące o ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy”<sup>31</sup>.

Wymogi, które musi spełnić kandydat na recenzenta w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego profesora, zostały określone w art. 27 ust. 5 ustawy o stopniach i tytule z 2003 r. Stosownie do tego przepisu kandydat na recenzenta musiał: 1) legitymować się tytułem profesora w zakresie danej lub pokrewnej dziedziny nauki lub posiadać stopień doktora oraz być zatrudnionym przez co najmniej pięć lat w zagranicznej szkole wyższej lub instytucji naukowej na stanowisku profesora i przez okres co najmniej pięciu lat kierować samodzielnie zespołem badawczym, 2) pełnić funkcję promotora co najmniej dwóch osób, które uzyskały stopień doktora i 3) posiadać znaczny dorobek naukowy.

30 Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 października 2007 r., I OSK 659/07, a także wyrok NSA z dnia 16 maja 2007 r., I OSK 123/07, CBOSA.

31 OSNP 1996/21/315.

Z kolei na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce warunki, jakie musi spełnić osoba, aby zostać recenzentem w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego, zostały uregulowane w art. 229 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem recenzentem w postępowaniu w sprawie nadania tytułu naukowego profesora może być osoba:

a) posiadająca tytuł profesora w zakresie danej dziedziny lub co najmniej stopień doktora zatrudniona przez co najmniej 5 lat w zagranicznej uczelni lub instytucji naukowej na stanowisku profesora, która:

– przez okres co najmniej 5 lat kierowała samodzielnie zespołem badawczym oraz posiada znaczący dorobek w zakresie danej dziedziny nauki.

Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, że recenzentem tym nie może zostać osoba, która w okresie ostatnich 5 lat dwukrotnie nie dochowała ustawowego (3-miesięcznego) terminu sporządzenia recenzji (art. 229 ust. 2 powołanej ustawy). Ustawa pswn. nie określa, w jaki sposób należy oceniać przekroczenie wskazanego terminu. Wydaje się, że pomocnym środkiem byłoby monitorowanie w RDN tych kwestii poprzez opracowanie stosownych baz recenzentów. Kwestia ta bowiem ma znaczenie dla całościowego spojrzenia na bezczynność lub przewlekanie postępowania przez Radę w sprawach nadania tytułu naukowego. Niewątpliwie kwestie te mogą stanowić przedmiot oceny RDN najwcześniej od wejścia w życie powyższego przepisu. Dotychczasowi recenzenci, w mojej ocenie, nie mogą być bowiem zaskakiwani nowymi regulacjami prawnymi. Przyjęcie odmiennego poglądu, zakładającego wsteczne działanie powyższego przepisu, nie daje im możliwości dopełnienia tych warunków, zwłaszcza gdy stany przedłużania terminu sporządzenia opinii (recenzji) spowodowane były np. chorobą recenzenta bądź poważnym obciążeniem innymi recenzjami.

Przypomnieć przy tym należy, że w przedmiotowym postępowaniu Rada powołuje pięciu recenzentów do sporządzenia opinii w zakresie spełnienia przez pretendenta do tytułu wymagań uprawniających do uzyskania tego tytułu, szczegółowo wskazanych w powołanym wyżej art. 227 ust. 1 pswn. Kwestia problemową, zgłaszaną zarówno w literaturze jak i orzecznictwie, staje się specjalizacja recenzenta. W wyroku z dnia 7 października 2014 r., I OSK 1423/14 NSA wyraził pogląd, że „recenzje sporządzane w postępowaniu o tytuł, podobnie jak w postępowaniach o stopień, dotyczą osiągnięć i dorobku naukowego, stąd też aby mogły być sporządzone w sposób prawidłowy, obiektywny i rzetelny, powinny być sporządzane przez osoby najbardziej kompetentne, a to oznacza, że powołując recenzenta, należy mieć również na uwadze nie tylko dziedzinę naukową, jaką reprezentuje, ale również dyscyplinę naukową, a niejednokrotnie specjalizację w ramach danej dyscypliny”. W głosie do tego wyroku Aleksander Jakubowski<sup>32</sup>, aprobując stanowisko NSA, wskazał na dwie istotne kwestie, a mianowicie że, po pierwsze, w powołanym wyroku określono zasadę, we-

32 A. Jakubowski, Stopnie i tytuły naukowe – postępowanie o nadanie tytułu profesora – powołanie recenzentów. Głosa do wyroku NSA z dnia 7 października 2014 r., I OSK 1423/14, OSP 2015/7–8/70.



dług której powinni być wybierani recenzenci w sprawach naukowych (zasadę wyboru recenzenta z możliwie najbliższej specjalizacji), a po drugie, że zwrócono uwagę na daleko idące konsekwencje procesowe uchybienia tej zasadzie (brak rzetelności oceny). Trafnie przy tym Autor glosy podkreślił, że powyższym wyrokiem NSA zane-gował dotychczas przyjmowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>33</sup> tezę, iż organ administracyjny ma zasadniczo dowolność w zakresie powoływania recenzentów w postępowaniu awansowym, byleby reprezentowali oni tożsamą lub pokrewną względem kandydata dziedzinę/dyscyplinę nauki<sup>34</sup>. Na gruncie niniejszego opracowania w pełni zgadzam się z zaprezentowanym w tym wyroku poglądem wyrażającym zasadę wyboru recenzenta z możliwie najbliższej specjalizacji względem dorobku ocenianego kandydata. Podzielam przy tym stanowisko co do konieczności wprowadzenia wyjątków od tej zasady, których celem powinna być eliminacja grzesznościowych ocen dorobku naukowego<sup>35</sup> bądź konieczność wyznaczenia recenzentów w danym postępowaniu przy braku recenzentów z właściwej dyscypliny, a niekiedy specjalizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, w tym zwłaszcza regulacje wyprowadzające przedmiotowe postępowanie poza „mury szkoły wyższej”, wysnuć można wniosków o wzroście znaczenia roli recenzenta w niniejszym postępowaniu. Udział owych pięciu recenzentów staje się bowiem swoistą namiastką udziału w tym postępowaniu środowiska naukowego (jest „głosem wspólnoty naukowców”), które dotychczas miało zagwarantowaną ustawowo możliwość wyrażenia aprobaty lub dezaprobaty dla starań kandydata o tytuł naukowy, bowiem pierwszy etap postępowania, toczący się przed radą wydziału, zapewniał mu taką możliwość. Szkoda tylko, że ów recenzent nie musi się już legitymować osiągnięciami w zakresie wymaganej dotychczas opieki naukowej. Niewątpliwie ów brak wymogu wypromowania co najmniej dwóch doktorów, jak trafnie podkreśla się w literaturze<sup>36</sup>, został skorelowany z ogólnym brakiem posiadania osiągnięć w opiece naukowej przez kandydata do tytułu profesora.

33 Zob. np. stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 103/13; odmiennie: stanowisko NSA w wyroku z dnia 23 marca 2007 r., I OSK 2030/06, CBOSA.

34 A. Jakubowski, *Stopnie...*, *op. cit.*

35 Zob. J. Borkowski, *Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki, a kontrola sądu administracyjnego w tych sprawach*, (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, Warszawa 2007, s. 167. Na problem grzesznościowych ocen dorobku naukowego uwagę zwracał też J. Łętowski w artykule: *Ambicje przed sądem. O orzecznictwie sądowym w sprawach stopni naukowych*, (w:) H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997, s. 297.

36 H. Izdebski, (w:) H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, LEX, opublikowany: WKP 2019.

#### **4. Akt nadania tytułu naukowego profesora – kwestia kompetencji Prezydenta RP**

W literaturze przedmiotu większość autorów prezentuje stanowisko, że Prezydent RP ma kompetencje jedynie do oceny formalnej wyrażonego w formie decyzji administracyjnej wystąpienia Rady Doskonałości Naukowej o nadanie tytułu profesora, podobnie jak w przypadku dotychczas składanego w tym przedmiocie wniosku przez Centralną Komisję. W szczególności ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie wyklucza możliwości żądania przez niego uzupełnienia tego wystąpienia o wymagane dokumenty w sytuacji braku jego kompletności. Nie ma natomiast kompetencji dla oceny merytorycznej wystąpienia RDN<sup>37</sup>. Kwestia bowiem spełnienia przesłanek do nabycia tego tytułu podlega jedynie ocenie recenzentów, którą następnie kieruje się Rada Doskonałości Naukowej, co tym samym wyklucza możliwość przyznania uprawnień decyzyjnych w tym zakresie Prezydentowi, w tym zwłaszcza uprawnień w zakresie odmowy nadania tytułu naukowego profesora. Za stanowiskiem tym, w mojej ocenie, przemawiają następujące względy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że choć sam proces nadania tytułu naukowego profesora wieńczy akt Prezydenta RP, to jednak w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce Prezydent nie jest organem prowadzącym postępowanie w sprawie nadania tytułu naukowego profesora. Szczegółowa analiza przepisów tej ustawy, a także ustawy ją poprzedzającej, dowodzi przy tym, że nie dysponuje on żadnymi środkami umożliwiającymi dokonanie merytorycznej oceny osiągnięć i dorobku kandydata do tego tytułu. Przysługują one bowiem jedynie organowi prowadzącemu postępowanie, tj. Radzie Doskonałości Naukowej. Postępowanie kończy zatem decyzja administracyjna tejże Rady o wystąpieniu do Prezydenta RP o nadanie tytułu naukowego. Akt Prezydenta RP dopełnia jedynie proces nadania tego tytułu.

Powyższa konstatacja znajduje również potwierdzenie w art. 230 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wskazującym wprost, że w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości naruszenia przez kandydata do tytułu profesora praw autorskich Prezydent RP może zwrócić się do Rady Doskonałości Naukowej o dołączenie do wniosku opinii komisji do spraw etyki w nauce przy Polskiej Akademii Nauk. W przypadku zaś wydania przez tę Komisję opinii potwierdzającej możliwość naruszenia praw autorskich kompetencje w zakresie wznowienia postępowania o nadanie tytułu profesora zostały zastrzeżone na rzecz Rady Doskonałości Naukowej. Co więcej, z powołanego przepisu wyprowadzić można wniosek, że skoro kompetencje w zakresie wznowienia postępowania zostały przypisane Radzie Doskonałości Naukowej, to aktem kończącym rozważane postępowanie musi być wydana przez nią decyzja administracyjna, zgodnie z ogólną normą wyrażoną

37 Takie stanowisko prezentowano dotychczas w odniesieniu do wystąpienia Centralnej Komisji do Prezydenta RP z wnioskiem o nadanie tytułu profesora; zob. A. Kiebała, *Kariera...*, *op. cit.*, s. 131.

w art. 151 § 1 k.p.a. w związku z odpowiednim zastosowaniem tego przepisu w postępowaniu o nadanie tytułu naukowego (art. 228 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Zwrócić przy tym należy uwagę, że możliwość wznowienia postępowania o nadanie tytułu profesora została uzależniona od opinii komisji do spraw etyki przy Polskiej Akademii Nauk, co także potwierdza tezę, iż akt Prezydenta RP stanowi jedynie uzewnętrznienie woli środowiska naukowego, w tym zwłaszcza woli recenzentów, a ogólnej rzecz biorąc Rady Doskonałości Naukowej, jej to bowiem decyzją pozostaje związany.

W konkluzji należy przyjąć, że rola Prezydenta RP w przedmiotowym postępowaniu jest ograniczona jedynie do nadania tytułu naukowego profesora w drodze aktu przyjmującego formę postanowienia (nominacji profesorskiej), uroczyste odbieranego przez wnioskodawcę. W mojej ocenie jest on związany decyzją RDN.

Czymże jest więc owa nominacja profesorska? Łatwiej ustalić, czym nie jest. Kwestie te stanowiły przedmiot moich szczegółowych rozważań w monografii habilitacyjnej, w której podjęłam próbę scharakteryzowania aktu nadania tytułu naukowego profesora, wskazując, że rozważany akt Prezydenta RP jest aktem 1) niebędącym decyzją administracyjną ani innym rodzajem rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, b) wprowadzającym w życie decyzję administracyjną wyrażającą wolę środowiska naukowego w kwestii zasadności nadania tytułu naukowego profesora określonej osobie, c) niepodlegającym weryfikacji w trybie postępowania administracyjnego i kontroli sądowej<sup>38</sup>, d) któremu towarzyszy uroczyste doręczenie i publikacja w Monitorze Polskim<sup>39</sup>.

## Wnioski

Nowa ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce znacząco zmienia dotychczasowy model postępowania w sprawie nadania tytułu naukowego profesora. Przede wszystkim zmiana dotyczy przesłanek nadania tytułu profesora, w ramach której ustawodawca zrezygnował z przesłanki sprawowania opieki naukowej, akcent położył zaś na kwestię udziału kandydata w projektach badawczych, w tym zwłaszcza zagranicznych, oraz na spełnienie dodatkowego wymogu formalnego w postaci braku zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, niepełnienia w nich służby oraz braku współpracy z tymi organami (art. 227 ust. 1 *in fine* pswn.).

38 Zob. szerzej: S. Fundowicz, J. Parchomiuk, Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego, (w:) J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Specyfika postępowań w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki, Lublin 2016, s. 114.

39 M. Sieniuc, Jednostka..., *op. cit.*, s. 203.

Na tle wprowadzonych zmian najdalej idącą pozostaje rezygnacja ustawodawcy z etapu postępowania przed radą jednostki, z której dotychczas wywodził się kandydat do tytułu profesora. Natomiast rola Prezydenta RP w tym procesie nie uległa istotnym przeobrażeniom, pozostaje on związany opiniami recenzentów wyznaczonych przez RDN i jej stanowiskiem wyrażonym w decyzji administracyjnej, wydanej w przedmiocie wystąpienia o nadanie tytułu naukowego. W związku z rezygnacją ustawodawcy z etapu postępowania przed radą jednostki (innym właściwym organem) opinie recenzentów, znajdujące wyraz w uzasadnieniu decyzji RDN, stają się w zasadzie jedyną emanacją oceny środowiska naukowego, wyrażanej w tym postępowaniu.

Biorąc pod uwagę szczegółowo przedstawione w toku rozważań zmiany dotyczące postępowania w sprawie nadania tytułu profesora nie sposób oprzeć się wrażeniu, że ich wspólnym rdzeniem stało się wyprowadzenie procedury ubiegania się o nadanie tytułu naukowego poza środowisko szkoły wyższej, poprzedzone uwolnieniem kandydata do tego tytułu od „obowiązku pracy na jej rzecz” bądź szerzej „na rzecz środowiska naukowego” w postaci dotychczasowej opieki naukowej. Niewątpliwie zmiany te mogą uzasadniać obawę, że w konsekwencji ich wcielania w życie może dojść do utraty ciągłości nauki i zamierania potrzeby budowania, niezwykle pożądanej w środowisku naukowym, relacji mistrz – uczeń.

W kontekście zasygnalizowanej obawy nasuwa się zatem pytanie: czyżby kwestia przyjęcia spuścizny naukowej po owych mistrzach przestała być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, a stała się w jego oczach bezużytecznym refleksem minionej epoki? Pytanie to pozostawiam bez odpowiedzi, czas przyniesie wkrótce odpowiedź także i na nie. Nie wydaje się jednak, aby udział w projektach badawczych mógł stanowić panaceum na wszystkie bolączki nauki polskiej i był wart zerwania z dotychczasową tradycją akademicką budowaną wszakże w większości na relacjach mistrz – uczeń.

#### BIBLIOGRAFIA

- Borkowski J., Podstawy prawne nadawania stopni i tytułu, naukowych i w zakresie sztuki, a kontrola sądu administracyjnego w tych sprawach, (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007.
- Brzezicki T., Sobotko P., Postępowanie w sprawach stopni naukowych a zasady sprawiedliwości proceduralnej, (w:) A. Jakubowski, A. Wiktorowska, *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, LEX Omega 2018, nr 233451.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, www.spj.pwn.pl
- Fundowicz S., Parchomiuk J., Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego, (w:) J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), *Specyfika postępowań w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, Lublin 2016.

- Izdebski H., (w:) H. Izdebski, J. M. Zieliński, Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, LEX, WKP 2019, <https://sip.lex.pl>.
- Jakubowski A., Stopnie i tytuły naukowe – postępowanie o nadanie tytułu profesora – powołanie recenzentów. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 października 2014 r., I OSK 1423/14, OSP 2015/7–8/70.
- Kiebała A., Kariera naukowa – zdobywanie stopni i tytułów naukowych, (w:) S. Waltoś, Rozmus A. (red.), Kariera naukowa w Polsce. Warunki prawne, społeczne i ekonomiczne, Warszawa 2012,
- Łętowski J., Ambicje przed sądem. O orzecznictwie sądowym w sprawach stopni naukowych, (w:) H. Olszewski, B. Popowska (red.), Gospodarka. Administracja. Samorząd, Poznań 1997.
- Pruszyński J., Stopnie naukowe. Studium z prawa administracyjnego, Warszawa 1983.
- Pruszyński J.P., Czy nadanie stopnia naukowego ma charakter decyzji administracyjnej? (Kilka uwag do projektu ustawy o stopniach i tytułach naukowych z 1983 r.), „Organizacja-Metody-Technika w Administracji Państwowej” 1984, nr 2.
- Sieniuc M., Jednostka w postępowaniach w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego. Studium z prawa administracyjnego procesowego, Łódź 2019.
- Sieniuc M., Uzasadnienie decyzji administracyjnej w polskim orzecznictwie sądowym na tle założeń Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, Warszawa 2017.
- Ślebzak K., (w:) K. Baran (red.), Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, (w:) Akademyjne prawo zatrudnienia. Komentarz, LEX, WKP 2020, <https://sip.lex.pl>



**Marcin Skinder**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska

skinder@ukw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5876-8977>

## **Proces Boloński a Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

The Bologna Process and the Law on Higher Education and Science

**Abstract:** The subject of the study is the Bologna Process, its assumptions and course. The article contains an analysis of the Act on university education and science in order to indicate solutions for the harmonization in Poland under the Bologna movement. This movement is characterized as an example of European integration (harmonization) in the sphere of higher education, which was initiated by the Bologna Declaration of 19 June 1999. The main idea behind this declaration was the joint creation of the European Higher Education Area. The process initiated then goes beyond the scope of activities undertaken only by European Union governments. The analysis covers the following parts: The scope of the Bologna Process, Further European actors and the Sorbonne Declaration, The Bologna Process today, Implementation barriers as well as criticism. An integral part of the work is the Bologna Process and the Constitution for Science (Law on university education and science).

**Keywords:** Bologna Process, harmonization, university education, European Higher Education Area

**Słowa kluczowe:** Proces Boloński, harmonizowanie, wykształcenie wyższe, Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem opracowania jest Proces Boloński, jego założenia, przebieg oraz odniesienia krytyczne. Artykuł zawiera analizę obowiązującej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, prowadzoną w celu wskazania rozwiązań dotyczących harmonizowania polskiego szkolnictwa wyższego w ramach ruchu bolońskiego i przyjętych wcześniej zobowiązań w związku z harmonizowaniem szkolnictwa wyższego. Ruch ten scharakteryzowany jest jako przykład integracji (harmonizowania) europejskiej w sferze szkolnictwa wyższego, zapoczątkowany Deklaracją Bolońską z 19 czerwca 1999 r. Główną ideą przyświecającą tej deklaracji było wspólne kreowanie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Proces zapoczątkowany wówczas

wykracza poza ramy działań podejmowanych tylko przez rządy państw Unii Europejskiej, choć jednoznacznie one w nim dominują. Wypełnianie założeń Deklaracji Bolońskiej, w tym stosowanie systemu ECTS, promocji mobilności, propagowania wymiaru europejskiego w kształceniu, przyjęcia systemu wielostopniowego na trwałe wpisało się w Polsce w kanony współczesnej pracy uniwersyteckiej.

## 1. Proces Boloński dziś

Proces Boloński przedmiotowo doczekał się wielu rudymentarnie cytowanych opracowań krajowych, w tym dzieł zwartych Dominika Antonowicza o uniwersytecie przyszłości, Anny Frąckowiak o Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego, Andrzeja Kraśniewskiego *stricte* o Procesie Bolońskim, Bohdana Macukowa o Deklaracji Bolońskiej, Małgorzaty Dąbrowy-Szefler i Julity Jabłeckiej-Pryśłopskiej o szkolnictwie wyższym w Polsce, P. Zgagi o komunikatach konferencji bolońskich, a także Jerzego K. Thieme o wyzwaniach edukacyjnych XXI wieku na świecie<sup>1</sup>.

Harmonizowanie szkolnictwa wyższego w obecnej sytuacji w Europie i poza jej granicami wymaga nowych prawnych i organizacyjnych podstaw działania. Dotąd były nimi cykliczne konferencje i komunikaty ministrów oraz dokumenty podmiotów związanych ściśle z Procesem Bolońskim, który historycznie rozwijany jest od 1999 r. Szczególnie dotyczy to utrwalania i przekształcania Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, który deklaratywnie przynajmniej, w 2020 r. osiągnął już swój zakładany 10 lat wcześniej kształt.

Szereg ważnych informacji dotyczących harmonizowania zawiera podsumowanie konferencji ministrów Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego z Bukaresztu z 26–27 kwietnia 2012 r. Wiele informacji z tego okresu znaleźć można w Strategii na rzecz mobilności w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego do 2020 r. (Mobility for Better Learning)<sup>2</sup>, oświadczeniu końcowym Bologna Policy Forum: Beyond the Bologna Process: Creating and connecting national, regional and global higher education<sup>3</sup>. Po pierwsze, widać było kierunek ruchu bolońskiego w stronę rozszerzenia, gdyż

- 1 D. Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005; A. Frąckowiak, *Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego. Konkurencja dla uczelni amerykańskich?*, t. 1, Płock 2007; A. Kraśniewski, *Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe?*, Warszawa 2004; A. Lutrzykowski, *Między Bolonią a Bergen (1988–2005)*, Bydgoszcz 2006; B. Macukow, *Deklaracja Bolońska. Geneza – cele – realizacja*, Warszawa 2007; J.K. Thieme, *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska, Europa, USA*, Warszawa 2009; M. Dąbrowa-Szefler, J. Jabłeczka-Pryśłopska, *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD*, Warszawa 2005 (*et alia*).
- 2 *Mobility for Better Learning Mobility strategy 2020 for the European Higher Education Area (EHEA)*, [www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/4f19a430e40622e91f3605b4471d443c.pdf](http://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/4f19a430e40622e91f3605b4471d443c.pdf) (24.04.2020).
- 3 *Oświadczenie Bologna Policy Forum*, Wiedeń, 12 Marca 2010, [https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/96a5876492c1aba88027694fa8ab7b81.pdf](https://www.archiwum.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/96a5876492c1aba88027694fa8ab7b81.pdf) (24.04.2020).



w spotkaniu bukareszteńskim udział wzięły delegacje 23 państw niebędących członkami oraz przedstawiciele kilkunastu międzynarodowych organizacji działających w sektorze szkolnictwa wyższego. Po drugie, sformułowano wnioski dotyczące zapewnienia wysokiej jakości szkolnictwa wyższego dla wszystkich, zwiększenie zatrudnialności absolwentów i poprawę skali oraz jakości w zakresie mobilności. Dodatkowo uznano, że trzeba podjąć działania na rzecz podnoszenia poziomu zatrudnialności absolwentów poprzez wzmocnienie współpracy między pracodawcami, studentami i uczelniami, przede wszystkim w zakresie wspólnego tworzenia programów studiów<sup>4</sup>.

Kolejne zmiany zostały zaproponowane w 2015 r. Ministrowie szkolnictwa wyższego wyznaczili priorytety na lata 2015–2018. Na konferencji 14–15 maja 2015 roku w Erywaniu (Armenia) ustalono, że najważniejsze jest podnoszenie jakości i przydatności kształcenia, kontynuacja wsparcia zatrudnialności absolwentów, poprawa inkluzyjnego charakteru systemów szkolnictwa wyższego w kontekście wyzwań demograficznych, migracji i konfliktów zbrojnych. Warto odnotować fakt, że pozytywnie rozpatrzono wniosek Białorusi o członkostwo w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego. Kolejne państwo przystąpiło do ruchu bolońskiego, zobowiązując się do reformy krajowego systemu szkolnictwa wyższego<sup>5</sup>. Aktualne dezyderaty bolońskie zawiera komunikat paryski z maja 2018 r. Zaproponowano w nim nowe mechanizmy z użyciem metody *peer review* w zakresie trzech cykli kształcenia, konwencji liz-bońskiej<sup>6</sup> i metod zapewniania jakości. Do tego katalogu włączono jednocześnie dezyderat cyfryzacji zasobów bolońskich, łącznie z suplementem do dyplomu i kształcenia na odległość<sup>7</sup>. Jednocześnie włączono do działań operacyjnych Bologna Follow-Up Grup<sup>8</sup> oraz stworzono europejską bazę danych DEQAR (Database of External Quality Assurance Results)<sup>9</sup>. Działania te są konsekwencją niedostatecznego zaangażowania środowiska akademickiego w realizację postulatów bolońskich, co stanowi swoiste potwierdzenie samych realizatorów tego projektu społeczno-edukacyjnego, że mierzą się także z krytycznym głosem środowiska akademickiego.

4 The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report, Bruksela 2012.

5 Yerevan Communiqué 2015, [www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Yerevan\\_CommuniqueFinal\\_613707.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Yerevan_CommuniqueFinal_613707.pdf) (24.04.2020).

6 Polska ratyfikowała tę Konwencję 17 grudnia 2003 r. Jej postanowienia weszły w życie 1 maja 2004 r.; zob. A. Lutrzykowski, Proces Boloński. Ku Europejskiemu Obszarowi Szkolnictwa Wyższego, „Athenaeum” 2006, nr 16, s. 44–65.

7 Paris Communiqué 2018, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf) (24.04.2020).

8 Trzeba odnotować, że o ile początkowe działania reform bolońskich oparte były tylko na komunikatach ministrów, o tyle tworzenie i po 2010 r. rozwijanie EOSW wymagało rozszerzenia podmiotowego o następujące ciała: Bologna Follow-Up Group (BFUG), BFUG Board, BFUG Secretariat, Working Groups and Bologna Seminars; zob. <http://ehea.info/page-the-bologna-follow-up-group> (24.04.2020).

9 Więcej o Deqar w: [www.eqar.eu/qa-results/deqar-project](http://www.eqar.eu/qa-results/deqar-project) (24.05.2020).

Ten okres można nazwać stadiem konsolidacyjnym, obejmującym lata 2010–2019, oznacza on kontynuację stadium narzędziowego. Na tym etapie coraz wyższą aktywność zaczęły przejawiać środowiska akademickie i coraz częściej zaczęli się pojawiać interesariusze zewnętrzni. Różne narzędzia procesu zyskują coraz większą popularność, podobnie jak idea uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*) w szkolnictwie wyższym<sup>10</sup>.

## **2. Proces Boloński w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. i Konstytucji dla Nauki**

W systemie szkolnictwa wyższego, którego normatywną podstawę stanowiła ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zaakcentowano ideę, w której wiodącym motywem była niedawna akcesja Polski do Unii Europejskiej. W naturalny sposób wymusiło to niejako potrzebę komparatystyki międzynarodowej, łącznie ze spełnianiem standardów w celu poprawy swojej pozycji konkurencyjnej. Tak pojmowany wtedy *benchmarking* kompetencji absolwentów i innych cech procesu kształcenia mógł być dynamizowany w funkcji mobilności studentów i elastyczności systemu studiów zgodnie ze standardami europejskimi oraz wprowadzeniem suplementu do dyplomu, które stanowią do dziś główne dezyderaty bolońskie.

W dyskursie środowiska uniwersyteckiego, który zwiastował Prawo o szkolnictwie wyższym 2005 r., odczuć się dało pewne niedowierzanie co do spełnienia oczekiwań środowiska akademickiego zainteresowanego zmianami wywiedzionymi z Deklaracji Bolońskiej. Występował wówczas niedostatek regulacji kształcenia wielostopniowego ze szczególnym uwzględnieniem trzeciego stopnia kształcenia. Brakowało regulacji organizacyjnych i finansowych programów mobilnościowych, szczególnie z programów europejskich, a także choćby wstępnych scenariuszy współpracy międzynarodowej. Wtedy nie przygotowano też przepisów regulujących współpracę z przemysłem czy transfery wyników prac naukowych do gospodarki. Krytyka dotyczyła również deregulacji uznawalności wykształcenia i okresów studiów, a pozytywne oceny dotyczyły jedynie odniesień do wymiaru społecznego Procesu Bolońskiego. W zakresie aktów wykonawczych także niewiele z nich dotyczyło wdrażania harmonizacyjnych założeń ruchu bolońskiego, brakowało regulacji dotyczących mobilności, standardów kształcenia dla studiów wielostopniowych czy budowania EOSW<sup>11</sup>.

W zasobach portalu ministerstwa znaleźć można najbardziej aktualne informacje związane z polityką szkolnictwa i fundamentalnymi zasadami prawnymi w pewien sposób mającymi uzasadniać i objaśniać założenia oraz cele reformy systemu

---

10 E. Chmielecka, Proces boloński – to już 20 lat!, „Forum Akademickie” 2019, nr 9.

11 R. Tadeusiewicz, Karta Bolońska i Proces Boloński, „Kraków. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny”, czerwiec–lipiec 2005, nr 6–7 (8–9), s. 40–41.

szkolnictwa wyższego i nauki, autoryzowanej przez ówczesnego wicepremiera i ministra szkolnictwa Jarosława Gowina i jego polityczne środowisko.

W preambule do Konstytucji dla Nauki<sup>12</sup> wyeksponowano zagadnienia dotyczące młodych naukowców, doktorantów, pracowników uczelni, studentów, badań naukowych, ewaluacji działalności naukowej, zrównoważonego rozwoju, a także ustroju i podmiotów związanych ze szkolnictwem (w tym Rady Doskonałości Naukowej). W końcowej części zawarto informacje o harmonogramie wdrażania reformy. Nigdzie jednak nie znalazła się refleksja, czy deklaracja dotycząca Procesu Bolońskiego oraz innych działań towarzyszących, jak *Atomium Culture*, Proces Kopenhaski i inne harmonizujące projekty społeczno-edukacyjne miały tutaj znaczenie konstytutywne. Znalazło się natomiast wiele haseł, deklaracji i informacji, np. o znaczących podwyżkach płac oraz nowych ścieżkach kariery akademickiej i naukowej, kształceniu przyszłych elit, uwolnieniu potencjału polskiej nauki. Znajdujemy tu górnolotne zapowiedzi wsparcia nauki i szkolnictwa wyższego we wszystkich regionach Polski oraz trudne do weryfikacji nawiązania do tradycji wolności akademickiej i zrównoważonego rozwoju. W intencjach autorów i promotorów reforma ma spowodować w przyszłej perspektywie znaczące wzmocnienie potencjału polskiej nauki i wreszcie zaakcentowanie jej obecności nie tylko w Europie, ale i na świecie. Chodzi o to, by krajowe szkoły wyższe zaczęły liczyć się w międzynarodowej czołówce akademickiej. Warto zadać retoryczne pytanie, czy te mocne tezy mogą się ziścić bez udziału w europejskich procesach harmonizujących funkcjonowanie krajowych systemów nauki i szkolnictwa wyższego? Czy należy i można odciąć się od kilkudziesięcioletniej tradycji i – wprowadzić skromnego – dorobku ruchu bolońskiego?

Twórcy ustawy dopowiadają, że Konstytucja dla Nauki powstała z myślą o zmianie wadliwych zasad dotyczących organizacji i ustroju, ograniczających możliwość sprawnego zarządzania, w związku z niedopasowaniem struktury systemu szkolnictwa wyższego do wyzwań społecznych i gospodarczych. Chodziło też o zmianę ograniczeń w autonomii finansowej uczelni, ale też niezadowolającej jakości kształcenia na studiach wyższych oraz niskiej skuteczności kształcenia doktorantów. Dodatkowo w uzasadnieniu wskazano na system stopni i tytułów, hamujący dążenie naukowców do doskonałości naukowej, prowadzenia badań interdyscyplinarnych, a także na niewystarczający poziom krajowych wyników badań naukowych na tle nauki światowej.

### 3. Proces Boloński a Konstytucja dla Nauki

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>13</sup> trafnie określa cele związane z dążeniem do poznania prawdy, przekazywaniem wiedzy

12 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668).

13 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 85, 374, 695).

pokoleniowej, uznając też fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji. Nie może budzić wątpliwości odwołanie się do zasad funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz ogólnych pryncypiów opisanych obowiązkami akademików, wolnością badań naukowych i ich rzetelnością. Znaczący jest apel o przestrzeganie standardów moralnych. Nie ma tu jednak żadnych odniesień do europejskiej tradycji uniwersyteckiej, w tym dorobku Procesu Bolońskiego. Podobnie dzieje się w przypadku przepisów ogólnych. W artykułach od 1–8 nie ma żadnych informacji czy odniesień do idei harmonizowania szkolnictwa europejskiego i standardów bolońskich. Owszem, nakreślono tu zarys misji, podstawy systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz polityki naukowej państwa. Jedyna informacja dotyczy systemu szkolnictwa wyższego i nauki, który funkcjonuje z poszanowaniem standardów międzynarodowych – ale jakich? czy uwzględniają one Proces Boloński? W dziale II: Szkolnictwo wyższe znalazły się informacje o zadaniach kolegium elektorów i senatu, określono nawet sposoby potwierdzania efektów uczenia się. Uwzględniono też instrukcje dotyczące wskazywania kandydatów do instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki oraz wykonywania zadań związanych z przypisywaniem poziomów Polskich Ram Kwalifikacji. Pewną rezerwę może budzić wskazywanie zasad likwidacji lub łączenia uczelni publicznych i niepublicznych oraz umieszczenie informacji o członkach wspólnoty uczelni i ich prawie do organizowania zgromadzeń na terenie uczelni jako swoistego uzupełnienia tej części ustawy.

Jednak wciąż nie znajdziemy w ustawie odwołań dotyczących harmonizowania szkolnictwa wyższego w ramach Procesu Bolońskiego. A przecież dorobek tego projektu społeczno-edukacyjnego jest znaczny i przez ostatnie kilkanaście lat był istotnym źródłem umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego. Respektowali to poprzedni ministrowie szkolnictwa wyższego, na pewno Michał Seweryński<sup>14</sup>, Barbara Kudrycka<sup>15</sup> i Lena Kolarska-Bobińska<sup>16</sup>.

14 Były Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego prof. dr hab. Michał Seweryński oraz Sekretarz Stanu w MNiSW prof. dr hab. Stefan Jurka wraz z delegacją uczestniczyli w konferencji ministrów ds. szkolnictwa wyższego, która odbyła się w Londynie w dniach 17–18 maja 2007 r. Podczas spotkania dokonano podsumowania dotychczasowych osiągnięć w ramach Procesu Bolońskiego oraz ustalono priorytety działań na kolejne dwa lata. Zalecenia komunikatu londyńskiego uwzględniono w praktyce działań ministerstwa.

15 Była Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zobowiązała się do pełnej i właściwej realizacji uzgodnionych celów i programu działań na następną dekadę, zgodnie z komunikatem z Leuven/Louvain-la-Neuve, głównie tych związanych z reformami mobilności, zatrudnialnością absolwentów i zapewnieniem jakości kształcenia. Minister podpisała się pod deklaracjami przywiązania do zasad wolności akademickiej oraz autonomii i odpowiedzialności instytucji szkolnictwa wyższego jako fundamentów Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Minister uczestniczyła też w dniach 11–12 marca 2010 r. w Budapeszcie i Wiedniu w konferencji ministrów ds. szkolnictwa wyższego krajów uczestniczących w Procesie Bolońskim.

16 Była Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego uruchomiła Program Umiędzynarodowienia Szkolnictwa Wyższego, który zawiera kompleksową wizję rozwoju umiędzynarodowienia polskich

W 2019 r. znalazło się też wiele eksperckich opracowań zawierających liczne odniesienia do tekstu Konstytucji dla Nauki. Pisali o tym Sylwester Czopek<sup>17</sup>, Tomasz Szapiro<sup>18</sup>, Joanna Czaplinska<sup>19</sup>, Justyna Płotka-Wasyłka i Wioletta Chajęcka-Wierzchowska<sup>20</sup>, Anna Worosz<sup>21</sup>, Anna Kiryjow-Radzka<sup>22</sup>, Beata Czechowska-Derkacz<sup>23</sup>, Dominik Antonowicz i Marta Jaworska<sup>24</sup>, Maciej Górecki<sup>25</sup>, Bartłomiej K. Krzych<sup>26</sup>, Anna Wypych-Gawrońska<sup>27</sup>, Jerzy Malec<sup>28</sup>, Piotr Kieraciński<sup>29</sup>, Maciej Żylicz<sup>30</sup>, Katarzyna Jarzemska<sup>31</sup> i wielu innych. W żadnym z artykułów autorzy nie wspomnieli o Procesie Bolońskim i nie stał się on przedmiotem rozważań o charakterze krytycznym, choć wcześniej zdarzało się im w swoich badaniach uwzględnić tę tematykę<sup>32</sup>. Zajęli się za to, oczywiście ważnymi z punktu widzenia reformy, problemami związanymi z ewaluacją dyscyplin naukowych, radą dyscyplin naukowych, radami uczelni, federacjami, kształceniem doktorantów, konkursami na stanowiska nauczycieli, ewaluacją, kategoryzacją dyscyplin, a także przyszłymi losami dziekanów i realnym zachwianiem autonomii uczelni. Dezyderatem bolońskim, który znalazł się w centrum uwagi akademików, była mo-

---

uczelni. Twierdziła też, że wystąpienie z systemu bolońskiego zahamowałoby mobilność studentów w kraju, a tworzenie jakiś nowych rozwiązań zasadniczo utrudniłoby wszelkie formy umiędzynarodowienia, w tym wyjazdy studentów na studia w innym kraju europejskim.

- 17 S. Czopek, Korekta ewaluacji dyscyplin naukowych, „Forum Akademickie” 2019, nr 11.
- 18 T. Szapiro, Czy RDN przełamie złą passę?, „Forum Akademickie” 2019, nr 11.
- 19 J. Czaplinska, Zmiany do zmiany, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 20 J. Płotka-Wasyłka, W. Chajęcka-Wierzchowska, Sposób na mobilność, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 21 A. Worosz, Trzecia misja, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 22 A. Kiryjow-Radzka, Od nieufności do zaufania, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 23 B. Czechowska-Derkacz, Zainspirować media, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 24 D. Antonowicz, M. Jaworska, Tajemnicze rady uczelni, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 25 M. Górecki, Nauka równoległa, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 26 B.K. Krzych, Na marginesie dyskusji o kształceniu doktorantów, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- 27 A. Wypych-Gawrońska, Reforma to konsolidacja, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- 28 J. Malec, Czy uczelnie niepubliczne przestaną kształcić doktorantów?, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- 29 P. Kieraciński, Ścieżki kariery – oficerowie i chorążowie, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- 30 M. Żylicz, Przewodniczący punktuje środowisko, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- 31 K. Jarzemska, Konkursy na stanowiska nauczycieli akademickich, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- 32 Przykładowo T. Szapiro w 2016 r. w swoim przemówieniu w SGH twierdził, że „(...) istnieją pewne ciągi zdarzeń centralnych tej dekady w otoczeniu SGH, które wyznaczają ramy naszego myślenia o jutrze, ale tym razem nie będę mówił o demografii i urodzeniach i migracjach. Najpierw przywołam Deklarację Bolońską i Proces Boloński, jego cele, instrumenty, efekty (...); zob. Przemówienie JM Rektora SGH, „Gazeta SGH”, Warszawa 2016, s. 5; T. Szapiro, Proces Boloński: nowe szanse czy nieznanne, (w:) E. Drogosz-Zabłocka, B. Minkiewicz (red.), Ekonomiczne studia licencjackie z perspektywy absolwenta i władz uczelni, Uniwersytet Warszawski, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2003.

bilność, jednak bez jakże potrzebnych wtrąceń ujmujących to jako osiągnięcie Procesu Bolońskiego. Warto przy tym zauważyć, że dzieje się tak w wielu czasopismach branżowych. W czasopiśmie „Nauka”, wydawanym przez Polską Akademię Nauk, dla słów przedmiotowych *bologna process, harmonisation, bologna declaration* w ostatnich latach były tylko dwa zwroty o odniesieniach niebezpośrednich i tylko z roku 2015<sup>33</sup>. Dla porównania takich zwrotów z czasopisma „Higher Education” (The International Journal of Higher Education Research) było ponad 100 (*bologna process, harmonisation*, od 2015 r.), z których kilka dotyczyło *expressis verbis* harmonizowania polskiego szkolnictwa (D. Dakowska<sup>34</sup>; D. Antonowicz i inni<sup>35</sup>).

W artykułach od 49–52 Konstytucji dla Nauki reformatorzy dość szeroko odnoszą się do ważnych skądinąd kwestii systemu biblioteczno-informacyjnego, porządku i bezpieczeństwa na terenie szkół, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia, zawieszenia funkcjonowania uczelni oraz organizowania zgromadzeń w lokalach uczelni.

W rozdziale II: Prowadzenie studiów znalazły się materie związane z prowadzeniem studiów wspólnych. W art. 67–72 znalazły się odniesienia do toku studiów, rekrutacji i egzaminów wstępnych, profilu praktycznego, programów studiów, łącznie z efektami uczenia się, punktami ECTS i praktykami. Tu warto zauważyć, że zasady akumulacji punktów mają swoją historię od końca lat 90., kiedy rozpoczęło się harmonizowanie szkolnictwa wyższego zgodnie z dezyderatami bolońskimi. W kolejnych artykułach zapisano sposoby dokumentowania przebiegu studiów, kształt legitymacji lub indeksu, a także prawa i obowiązki studenta, w tym warunki ukończenia studiów i uzyskania dyplomu.

Kolejno w rozdziale III określone zostały prawa i obowiązki studentów. Opisano tam (art. 83–109) przede wszystkim urlopy, zasady otrzymywania świadczeń, kredytu studenckiego, ulg transportowych, ale i skreślenie z listy studentów. W rozdziale IV przedstawione zostały zadania samorządu studenckiego i innych organizacji studenckich. W rozdziale V znalazły się regulacje wielu spraw związanych z wykonywaniem obowiązków przez pracowników. Brakuje w tych rozdziałach jakichkolwiek odniesień do procesu bolońskiego czy jakiegokolwiek współpracy międzynarodowej. Rozdział VI dotyczy komercjalizacji wyników działalności naukowej oraz *know-how*, w tym zakładania inkubatorów przedsiębiorczości, patentów, transferu technologii i tworzenia różnych spółek. W dziale III (art. 160–176) zawarto zasady funkcjonowania studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego i innych form kształce-

33 K. Osajda, O kształt prawnych studiów doktoranckich w Polsce, „Nauka” 2015, nr 1, s. 145–158; M. Karoński, Polska nauka czy nauka w Polsce?, „Nauka” 2015, nr 3, s. 25–33.

34 D. Dakowska, Between Competition Imperative and Europeanisation. The Case of Higher Education Reform in Poland, „Higher Education, Springer Verlag” 2015, nr 69 (1), ss. 129–141.

35 R. Pinheiro, D. Antonowicz, Opening the gates or coping with the flow? Governing access to higher education in Northern and Central Europe, „Higher Education” 2015, nr 70, ss. 299–313.

nia. W dziale IV uwzględniono funkcjonowanie federacji szkół wyższych, ich statuty i organy.

Dział V nazwano: Stopnie i tytuły w systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Określone zostały tam zasady nadawania dyplomów, funkcje członków komisji habilitacyjnych i doktorskich. W rozdziale II opisano zasady nadawania stopnia doktora, od art. 185 opisano uprawnienia podmiotów doktoryzujących, rozpraw doktorskich, niezbędną dokumentację i współpracę z promotorem, w tym obronę doktoratu. W rozdziale tym znalazły się przepisy dotyczące kształcenia doktorantów (także tryb eksternistyczny), w tym pracy szkoły doktorskiej i obowiązki doktorantów. Tu także brakuje jakichkolwiek odniesień do procesu bolońskiego, choć wielostopniowość studiów jest jego podstawowym dezyderatem. W rozdziale III umieszczono zasady uzyskiwania stopnia doktora habilitowanego, w tym uprawnienia podmiotów habilitujących, powinności recenzentów i funkcje Rady Doskonałości Naukowej. W rozdziale IV omówione zostały warunki i zasady nadawania tytułu profesora. Rozdział V w całości dotyczy działalności Rady Doskonałości Naukowej, jej organów i statutu, którą powołano w miejsce Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów Naukowych<sup>36</sup>. Dział VI w trzech rozdziałach opisuje ewaluację jakości kształcenia, ewaluację szkół doktorskich i ewaluację jakości działalności naukowej, w tym działalność Komitetu Ewaluacji Nauki, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i rzeczników dyscyplinarnych. Warto tu zauważyć, że jakość, w tym ewaluacja, są dorobkiem reform, jakie zaszły w związku z procesem bolońskim już od samego startu działań harmonizujących. Można tu wspomnieć o promowaniu jakości kształcenia, które obejmuje wspieranie współpracy międzynarodowej i mobilności całego środowiska akademickiego poprzez udział w programach typu Erasmus. W dziale IX o instytucjach przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki oraz organach pomocniczych ministra opisane zostały podmioty takie, jak Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich oraz instytucje studenckie i doktoranckie (Parlament Studentów RP, Krajowa Reprezentacja Doktorantów).

Dział X o systemach informatycznych szkolnictwa wyższego i nauki nie uwzględnia żadnych działań harmonizujących i dotyczy w zasadzie tylko Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on i Jednolitego Systemu Antyplagiatowego. W dziale XI uwzględniono zasady otrzymywania stypendiów i nagród ministra oraz Prezesa Rady Ministrów. W dziale XII ujęto finansowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz wytyczne gospodarki finansowej uczelni. W art. 365–370 zwrócono uwagę na istotne przedsięwzięcia podlegające finansowaniu. Są to: utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego rozumiane jako

36 Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. poz. 1092 oraz z 2019 r. poz. 730).

kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, utrzymanie domów i stołówek studenckich oraz realizację inwestycji dla potrzeb działalności dydaktycznej. W ustawie znaleźć można wiele informacji dotyczących rozwoju zawodowego pracowników uczelni, rozwoju potencjału badawczego rozumianego jako prowadzenie działalności naukowej, w tym kształcenie w szkole doktorskiej i komercjalizację wyników działalności naukowej. Opisano też właściwe algorytmy podziału środków finansowych oraz ustanowiono program „Wsparcie dla czasopism naukowych” (art. 401), którego celem jest podniesienie poziomu praktyk wydawniczych i edytorskich, umożliwiających wejście polskich czasopism naukowych do międzynarodowego obiegu naukowego. Wprowadzono nowe zasady otrzymywania kredytu studenckiego (art. 421).

Tu znowu brakuje odniesienia do ruchu bolońskiego i przypomnienia jego roli w umiędzynarodowieniu nauki. W dalszych częściach Konstytucji dla Nauki nie znajdujemy jakiegokolwiek wzmianki o Procesie Bolońskim. Dział XIII uwzględnia nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego. Dział XIV zawiera regulacje dotyczące przepisów szczególnych, w tym odnoszące się głównie do kompetencji właściwych resortów wobec uczelni wyższych. W dziale XIVA znalazły się przepisy dotyczące przetwarzania danych osobowych, co wiąże się z obowiązkiem wynikającym z realizacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, które pozostają jednak bez wyraźnego związku z procesem bolońskim czy innymi programami harmonizującymi.

### **Uwagi końcowe**

Założenia Procesu Bolońskiego nie znajdują potwierdzenia ani kontynuacji prawnej w aktualnie obowiązujących regulacjach prawnych dotyczących polskiego systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Rozwiązania te nie przyczynią się z pewnością do realizacji celów Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Jest to wyraźne odrzucenie zasad bolońskich, które przez lata przyświecały większości rządów państw członkowskich Unii Europejskiej. Oznacza to również ignorowanie dorobku ruchu bolońskiego i próbę budowania złudnego nowego otwarcia w procesie rozwoju szkolnictwa wyższego w oderwaniu od pozytywnego dorobku okresu kilku ostatnich dekad.

Warto podkreślić, że w metodzie badawczej podjętej w tym artykule (analizy i krytyki źródłowej) nie chodzi o zwykły brak słów kluczowych w ustawie (Proces Boloński, harmonizowanie), a o nieuwzględnienie głównych i powszechnie znanych dezyderatów harmonizowania szkolnictwa wyższego opisanych w Deklaracji Bolońskiej i komunikatach bolońskich potwierdzonych wspólnie w Bolonii, Pradze, Berlinie, Londynie, Leuven, Bergen, Wiedniu, Budapeszcie, Bukareszcie, Paryżu, a nawet w Erewaniu, i przez lata wdrażanych przez wielu ministrów.



Proces Boloński nie ograniczał samodzielności i swobody ustanawiania krajowego porządku organizacyjnego i instytucjonalnego przez władze poszczególnych państw. Jeśli jakościowa transformacja napotykała bariery, to władze krajowe mogły próbować zmieniać tę niekorzystną sytuację we własnym zakresie, niejako oddolnie, wierząc w siłę studentów i pracowników uczelni. Warto tu przypomnieć, że harmonizowanie narodowych systemów szkolnictwa nigdy nie oznaczało jego ujednolicania czy budowania ponadnarodowych mechanizmów zarządzania nimi. Wydaje się, że to umknęło uwadze autorom i promotorom politycznym Konstytucji dla Nauki. Niezrozumiały w tym przypadku eurosceptycyzm i nadmiernie krytyczny stosunek do europejskiej (i szerzej ujmowanej) integracji na tej płaszczyźnie dowodzi braku rozumienia istoty i nieuchronności wszechstronnej współpracy środowisk i instytucji naukowych oraz uniwersytetów. Należy zatem włączać się do tych procesów i tą drogą zdobywać pozycję partnerską w regionalnych systemach nauki i szkolnictwa wyższego. Błędem jest działanie z pozycji z zewnątrz przy jednoczesnym kierowaniu się myślą o „doganianiu a nawet przeganianiu” USA. Ruch boloński stanowi korzystne dla wszystkich jego uczestników ramy owocnej współpracy i budowania nowoczesnej przestrzeni nauki i szkolnictwa wyższego ponad granicami państw narodowych. Trudne do przecenienia są wartości tego ruchu w kształtowaniu nowego oblicza cywilizacyjno-kulturowego Europy i świata.

Harmonizowanie szkolnictwa wyższego w ramach najbardziej aktualnych perspektyw potrzebuje teraz nowych podstaw działania. Dotąd były nimi komunikaty ministrów oraz dokumenty podmiotów związanych ściśle z Procesem Bolońskim. Szczególnie dotyczy to utrwalania i przekształcania Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, który – deklaratywnie przynajmniej – w 2020 r. osiągnął już swój zakładany 10 lat wcześniej kształt. Komunikaty i wyrażana w ten sposób wola dalszej transformacji nie zyskała jednak rangi i fundamentalnego znaczenia w naczelnym dla szkolnictwa wyższego i nauki dokumencie prawnym.

Warto też zwrócić uwagę na często powtarzane w różnych debatach pojęcie umiędzynarodowienia kształcenia, szkolnictwa i nauki. Jest to ostatnio popularny termin, który znalazł swoje odzwierciedlenie także w analizowanym akcie prawnym. W art. 401 ustanowiono program „Wsparcie dla czasopism naukowych”, którego naczelnym celem jest wejście polskich czasopism naukowych do międzynarodowego obiegu naukowego. W życiu akademickim takich odniesień jest znacznie więcej. Pojęcia tego używał też były minister nauki i szkolnictwa wyższego – Jarosław Gowin. Twierdził w mediach, że umiędzynarodowienie polskiej nauki to jedno z największych stojących przed nami wyzwań, powtórzył to też na Politechnice Śląskiej w Gliwicach, w której odbyła się konferencja „Studenci zagraniczni w Polsce 2018”, organizowana cyklicznie w ramach wieloletniego programu „Study in Poland”, prowadzonego wspólnie przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Fundację Edukacyjną „Perspektywy”. Nie warto powtarzać tezy (co czynił Minister Jarosław Gowin), że nie ma innego kierunku niż umiędzynarodowienie, gdy realną

perspektywą jest stagnacja, nieuchronnie prowadząca do regresu i spychająca Polskę w tej dziedzinie na pozycję outsidera.

Nie można obojętnie przemilczać faktu, że od kilkunastu już lat podstawy umiędzynarodowienia wyznaczają różne inicjatywy i procesy europejskie, w których Polska działa jako państwo członkowskie Unii Europejskiej. Należy choćby wspomnieć strategiczne nośniki współpracy europejskiej w zakresie edukacji i szkolenia „Edukacja i szkolenie 2020”, które funkcjonują właśnie w związku z realizacją Procesu Bolońskiego. Warto skorzystać z tego istniejącego już długie lata edukacyjnego projektu, czy raczej utrwalonej struktury, i uwzględnić jego możliwości i atuty w nowych rozwiązaniach oraz regulacjach prawnych.

#### BIBLIOGRAFIA

- Antonowicz D., Jaworska M., Tajemnicze rady uczelni, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Antonowicz D., Uniwersytet przyszości. Wyzwania i modele polityki, Warszawa 2005.
- Chmielecka E., Proces boloński – to już 20 lat!, „Forum Akademickie” 2019, nr 9.
- Czaplińska J., Zmiany do zmiany, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Czechowska-Derkacz B., Zainspirować media, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Czopek S., Korekta ewaluacji dyscyplin naukowych, „Forum Akademickie” 2019, nr 11.
- Dakowska D., Between Competition Imperative and Europeanisation. The Case of Higher Education Reform in Poland, „Higher Education, Springer Verlag” 2015, nr 69 (1).
- Dąbrowa-Szeffler M., Jabłeczka-Pryślopska J., Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD, Warszawa 2005.
- Drogosz-Zabłocka E., Minkiewicz B. (red.), Ekonomiczne studia licencjackie z perspektywy absolwenta i władz uczelni, Uniwersytet Warszawski, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2003.
- Frąckowiak A., Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego. Konkurencja dla uczelni amerykańskich?, t. 1, Płock 2007.
- Górecki M., Nauka równoległa, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Jarzembska K., Konkursy na stanowiska nauczycieli akademickich, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- Karoński M., Polska nauka czy nauka w Polsce?, „Nauka” 2015, nr 3.
- Kieraciński P., Ścieżki kariery – oficerowie i chorążowie, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- Kiryjow-Radzka A., Od nieufności do zaufania, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Kraśniewski A., Proces Boloński: dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe?, Warszawa 2004.
- Krzyż B. K., Na marginesie dyskusji o kształceniu doktorantów, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Kwieciński Z., Dryfować i łudzić. Polska „strategia” edukacyjna, „Nauka” 2006, nr 1.
- Lutrzykowski A., Między Bolonią a Bergen (1988–2005), Bydgoszcz 2006.

- Lutrzykowski A., Proces Boloński. Ku Europejskiemu Obszarowi Szkolnictwa Wyższego, „Athenaeum” 2006, vol. 16.
- Macukow B., Deklaracja Bolońska. Geneza – cele – realizacja, Warszawa 2007.
- Malec J., Czy uczelnie niepubliczne przestaną kształcić doktorantów?, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- Osajda K., O kształt prawniczych studiów doktoranckich w Polsce, „Nauka” 2015, nr 1.
- Pinheiro R., Antonowicz D., Opening the gates or coping with the flow? Governing access to higher education in Northern and Central Europe, „Higher Education” 2015, nr 70.
- Płotka-Wasyłka J., W. Chajęcka-Wierzchowska, Sposób na mobilność, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Szapiro T., Czy RDN przełamie złą passę?, „Forum Akademickie” 2019, nr 11.
- Tadeusiewicz R., Karta Bolońska i Proces Boloński, „Kraków. Miesięcznik Społeczno-Kulturalny” 2005, czerwiec–lipiec, nr 6–7 (8–9).
- Thieme J.K., Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska, Europa, USA, Warszawa 2009.
- Wiśniewska S., Zatrudnialność: pojęcie, wymiary, determinanty, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów: problemy, innowacje, projekty” 2015, nr 1 (35).
- Worosz A., Trzecia misja, „Forum Akademickie” 2019, nr 10.
- Wypych-Gawrońska A., Reforma to konsolidacja, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.
- Żylicz M., Przewodniczący punktuje środowisko, „Forum Akademickie” 2019, nr 7–8.



**Robert Tabaszewski**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

robert.tabaszewski@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7737-0056>

## **Status nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną. Uwagi na tle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

The Status of an Academic Teacher as a Public Officer. Comments in the Context of the Law  
on Higher Education and Science

**Abstract:** The subject of this article is the legal status of an academic teacher as a person discharging a public function under the applicable Law on Higher Education and Science of 20 July 2018. It examines whether and to what extent the current regulation has affected the sphere of rights and obligations of an academic teacher who is a public official in special situations. In particular, the legal status of academic teachers and the status of public school teachers are compared. The author shows that the Law on Higher Education and Science does not contain a provision explicitly granting an academic teacher the status of a person performing a public function. This status is recognised in the rulings of common and administrative courts. Lawyers also recognise that an academic teacher, as a person employed at a university, that is, a unit with public funds, performs public functions. The article also describes the degree of legal responsibility of an academic teacher towards other entities.

**Keywords:** higher education, academic teacher, person performing a public function, public officer, rights and obligations, legal liability

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo wyższe, nauczyciel akademicki, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny, prawa i obowiązki, odpowiedzialność prawna

### **Wprowadzenie**

Profesja nauczyciela akademickiego, zwłaszcza w europejskiej przestrzeni prawnej, uznawana jest za funkcję o szczególnym znaczeniu dla rozwoju danego społec-

czeństwa<sup>1</sup>. Jako *sui generis* służba publiczna, wyrażająca się w misji rozwoju nauki i podnoszenia świadomości młodych pokoleń badaczy, zdaniem części doktryny związana jest z cechą zaufania publicznego, o której mowa m.in. w art. 17 Konstytucji RP<sup>2</sup>. Jest tak nawet pomimo braku formalnego wyodrębnienia przez ustawodawcę „korporacji” zrzeszającej ogół akademików, tak jak ma to miejsce w przypadku innego rodzaju grup gwarantujących tzw. „dobra wyższego rzędu”, np. lekarzy, architektów czy adwokatów. Ten niewątpliwy deficyt doktryna próbuje kompensować regulacjami wynikającymi z art. 70 ust. 4 Konstytucji, gwarantującymi jakość badań naukowych i najlepsze przekazywanie wiedzy<sup>3</sup>. Potwierdzenie specjalnej roli akademików znajduje się również w przepisach umów międzynarodowych, w tych dotyczących nauczycieli akademickich uczelni niepublicznych, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, jak również w odrębnych ustawach dotyczących uczelni kościelnych<sup>4</sup>.

Z powyższym formalno-prawnym uznaniem funkcji nauczyciela akademickiego korespondują również opinie społeczne, uznające funkcję profesora za profesję cieszącą się bardzo wysokim szacunkiem. Niestety, poziom tego społecznego uznania systematycznie spada. O ile w badaniu CBOS z 1999 r. profesor uniwersytetu cieszył się spośród wszystkich badanych zawodów najwyższym poważaniem, o tyle w analogicznym badaniu CBOS z 2019 r. znalazł się on na miejscu piątym z 83% uznaniem (zaraz po zawodach: robotnika wykwalifikowanego i górnik)<sup>5</sup>. Zmniejszenie się prestiżu powoduje również, że liczba nauczycieli akademickich spada<sup>6</sup>. Nie bez wpływu na ten proces będzie miało również ostateczne odejście przez ustawodawcę w 2019 r. od dotychczasowej konstrukcji nauczyciela akademickiego jako pracownika miano-

- 1 Zob. R. Tabaszewski, Wybrane aspekty nagradzania nauczycieli za zasługi dla oświaty i wychowania, (w:) E. Biradzka, K. Kozioł, Ł. Jurek (red.), Aktualne problemy szkolnictwa wyższego, Lublin 2016, s. 104–117.
- 2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- 3 R. Tabaszewski, Wstęp, (w:) R. Tabaszewski, Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 5–8; P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 170; Ł. Kierznowski, Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 171.
- 4 Zob. A. Domaszak, Odrębność wydziałów kościelnych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w świetle prawa kanonicznego, „Prawo Kanoniczne” 2009, nr 1–2, s. 95. Status poszczególnych członków społeczności akademickich, w tym nauczycieli akademickich KUL oraz nauczycieli akademickich uczelni kościelnych zostanie przedstawiony w odrębnym opracowaniu ze względu na obszerność i ważkość zagadnienia.
- 5 CBOS, „Komunikat z Badań” 1999, nr 32, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K\\_032\\_99.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K_032_99.PDF); CBOS, „Komunikat z Badań” 2019, nr 157, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K\\_157\\_19.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_157_19.PDF).
- 6 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: Rozwój Kadr Naukowych, KNO.411.002.00.2016, Nr ewid. 114/2017/D/16/509/KNO.

wanego z własną pragmatyką urzędniczą na rzecz kontraktowego uregulowania praw i obowiązków stron, którego ramy powinien określać statut uczelni<sup>7</sup>.

Przyczyn spadku zaufania dla nauczycieli akademickich należy doszukiwać się również w braku wystarczająco efektywnych instrumentów prawnych wsparcia godności zawodu akademików, na co zwracają uwagę przedstawiciele doktryny od ponad trzech dekad<sup>8</sup>. Obecnie formalno-prawny poziom ochrony nauczyciela akademickiego, zarówno uczelni publicznej, jak i uczelni niepublicznej, wciąż bowiem odbiega od standardu zagwarantowanego dla nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu, w szkole czy placówce doskonalenia nauczycieli. Celem tego artykułu jest weryfikacja kształtowania się statusu prawnego nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną pod rządami obowiązującej Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: pswn.)<sup>9</sup>, jak również, czy i w jakim zakresie obecnie obowiązująca regulacja wpłynęła na sferę uprawnień i obowiązków nauczyciela akademickiego, będącego w szczególnych sytuacjach funkcjonariuszem publicznym, jak również na zakres jego odpowiedzialności wobec innych podmiotów.

## 1. Nauczyciel akademicki jako podmiot ochrony prawnej

Wprowadzona ustawą z dnia 3 lipca 2018 r.<sup>10</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wbrew obecnie obowiązującej linii orzeczniczej i stanowisku doktryny wciąż nie przyznaje *expressis verbis* nauczycielowi akademickiemu statusu osoby pełniącej funkcję publiczną, jak również tym samym nie uznaje go za funkcjonariusza publicznego<sup>11</sup>. Oba te pojęcia, tj. osoby pełniącej funkcje publiczne (art. 115 § 19 kk.) oraz funkcjonariusza publicznego (art. 115 § 13 kk.), nie są synonimami, a ich zakres znaczeniowy tylko częściowo się pokrywa. Sprawę komplikuje również autonomiczna definicja osoby pełniącej funkcję publiczną, wyrażona w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 5 ust. 2)<sup>12</sup>. Dla-

7 Na temat ewolucji regulacji prawnej stosunku pracy nauczyciela akademickiego z mianowania zob. A. Kowalczyk, A. Ludera-Ruszel, Tendencje zmian w zakresie stabilizacji zatrudnienia nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie mianowania, (w:) A. Boheńska, A. Musiała (red.), Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego, Poznań 2016, s. 42.

8 T. Sienkiewicz, Normatywny wymiar godności zawodu nauczyciela akademickiego, (w:) A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz *et al.* (red.), *Abiit, non obiit*. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD, Lublin 2013; zob. R. Tabaszewski, Prawo nauczyciela akademickiego do urlopu dla poratowania zdrowia, (w:) Ł. Jurek (red.), *Wybrane administracyjno-prawne problemy realizacji polityki społecznych*, Warszawa 2016, s. 104–117.

9 Tekst jedn. z dnia 9 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

10 Dz.U. z 2018 r. poz. 1669.

11 W. Gnatiuk, Nauczyciel i nauczyciel akademicki jako funkcjonariusz publiczny, (w:) T. Bojarski (red.), *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 3, Lublin 1997, s. 449.

12 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. z dnia 5 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, z 2020 r. poz. 695), dalej: u.o.d.i.p.

tego dla ustalenia *in casu*, czy dany nauczyciel akademicki korzysta ze statusu osoby publicznej, konieczne jest sięganie po *opinio iuris*. Jest to konieczne, ponieważ już nawet powierzchowna lektura przepisów obecnie obowiązującej ustawy pswn., w zestawieniu z przepisami regulującymi status zawodów pokrewnych, pozwala na uznanie, że zakres ochrony i przyznanych uprawnień nauczycieli akademickich jest od strony formalnoprawnej znacznie węższy niż nauczycieli szkół publicznych. Korzystają oni bowiem m.in. z dobrodziejstwa przepisu art. 63 Karty Nauczyciela (dalej: kn.)<sup>13</sup>, umożliwiającego im uzyskanie ochrony takiej jak funkcjonariusz publiczny. Pod tym względem ustawowy poziom regulacji nie odbiega zasadniczo od standardu wyrażonego pod rządami poprzednich ustaw regulujących status nauczycieli akademickich, w szczególności ustawy z 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, która nie przyznawała nauczycielowi akademickiemu takiego statusu<sup>14</sup>. Co więcej, obecna konstrukcja przepisów pswn., dotycząca form nawiązania stosunku pracy w uczelni publicznej, jak i niepublicznej, w tym zlikwidowanie mianowania, mogłaby pozornie sugerować, że ustawodawca coraz bardziej oddala się od formuły przyznającej specjalną ochronę nauczycielom akademickim, zbliżoną do tej, jaka przysługuje funkcjonariuszom państwowym, podczas gdy zakres nowych uprawnień nieco zbliżył nauczycieli akademickich do grup zawodowych zaliczanych w doktrynie do kategorii funkcjonariuszy publicznych<sup>15</sup>.

Obecna regulacja, zawarta w pswn., nie usunęła błędu ustawodawcy z okresu stanu wojennego, który w tym trudnym dla narodu i państwa okresie pozbawił tradycyjnego przymiotu funkcjonariuszy publicznych zarówno nauczycieli zatrudnionych w szkole, jak i nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni. Do 1982 r. skuteczna ochrona nauczycieli i nauczycieli akademickich, właściwa dla funkcjonariuszy publicznych, przewidziana była na podstawie przepisów ustawowych, w tym w oparciu o Kartę Praw i Obowiązków Nauczyciela z 27 kwietnia 1972 r.<sup>16</sup>, którego art. 52 zd. 1 uznawał, że „nauczycielowi i nauczycielowi akademickiemu służy w związku z pełnieniem obowiązków służbowych prawo do ochrony przyznanej pracownikom państwowym”<sup>17</sup>. Powyższe rozważania nie mają charakteru czysto historycznego.

13 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2215).

14 Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

15 W praktyce przepisy obecnej ustawy nakładają nowe obowiązki zarówno na uczelni publicznej, jak i niepublicznej, w tym w zakresie raportowania o aktywności naukowej i pozanaukowej nauczycieli akademickich, zbliżając tym samym uprawnienia nauczyciela akademickiego do uprawnień i przywilejów przysługujących funkcjonariuszom publicznym korzystającym z pragmatyk zawodowych. Dotyczy to m.in. korzystnych dla nauczycieli akademickich przepisów dotyczących urlopów dla poratowania zdrowia, zasad zatrudniania, przedłużania zatrudnienia czy zawierania umowy o pracę na czas nieokreślony bez przeprowadzenia konkursu; zob. A. Kowalczyk, A. Ludera-Ruszel, *Tendencje...*, *op. cit.*, s. 42.

16 Dz.U. z 1972 r. Nr 16, poz. 114.

17 A. Spotowski, *Przestępstwo nadużycia służbowego i łapownictwa w nowym kodeksie karnym*, Warszawa 1972, s. 29.



Uznanie nauczycieli akademickich nie za funkcjonariuszy publicznych, ale za osoby pełniące funkcję publiczną, nie ma charakteru prawnie irrelevantnego, pozwala bowiem na ustalenie jego statusu na płaszczyźnie administracyjnoprawnej i kar-noprawnej, a w mniejszym stopniu cywilnoprawnej, jak również pozwala na przy-pisanie szczególnej odpowiedzialności wobec określonej kategorii podmiotów oraz przyznania dodatkowej ochrony właściwej dla funkcjonariuszy<sup>18</sup>.

Refleksem tej nieobowiązującej regulacji z 1972 r., przyznającej nauczycielowi status funkcjonariusza publicznego, są obecnie jedynie przepisy kn. W znowelizowa-nym dnia 11 kwietnia 2007 r. przepisie art. 63 do kn. uznano, że „nauczyciel, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, korzysta z ochrony przewi-dzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>19</sup>”. Celem tej regulacji nie było rozszerzenie kata-logu funkcjonariuszy publicznych, ale zapewnienie nauczycielom „ochrony takiej jak funkcjonariusze publiczni”. Oznacza to, że organ prowadzący szkołę i dyrektor szkoły są obecnie obowiązani z urzędu występować w obronie nauczyciela, gdy ustalone dla nauczyciela uprawnienia zostaną naruszone.

Warto zauważyć, że analogicznego przepisu, takiego jak ten wyrażony w art. 63 kn., gwarantującego nauczycielom akademickim porównywalną lub zbli-żoną ochronę „taką jak funkcjonariusze publiczni”, nie zawarto w ustawie z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym<sup>20</sup> ani też w żadnej z ustaw dotyczącej szkolnictwa wyż-szego, wydanej po transformacji ustrojowej<sup>21</sup>. Oznacza to, że w razie naruszenia dobra nauczyciela akademickiego organy uczelni: rektor i senat (art. 17 pswn.), nie są zo-bowiązane do występowania z urzędu w obronie nauczyciela akademickiego. Ten róż-nicujący i nieuzasadniony poziom traktowania nauczycieli i nauczycieli akademickich jest petryfikowany w obecnym stanie prawnym zarówno przez kk., jak i pswn.

Pomimo że nauczyciele akademicy nie są funkcjonariuszami publicznymi, po-nieważ nie mieszczą się w żadnej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 115 § 13 kk., jak również nie korzystają tak jak nauczyciele publicznych przedszkoli, szkół i placówek doskonalenia nauczycieli z ochrony takiej, jak funkcjonariusze publiczni, to obie te grupy zawodowe są tradycyjnie zaliczane w orzecznictwie za osoby peł-niące funkcje publiczne. Jest nią „funkcjonariusz publiczny, członek organu samo-rządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub

18 W. Gnatiuk, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 450.

19 Tekst jedn. z dnia 11 września 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950); P. Duksa, M. Tomkiewicz, *Nauczyciel funkcjonariuszem publicznym? Zakres ochrony i odpowiedzialności nauczycieli w polskim prawie karnym*, „Studia Warmińskie” 2001, nr 48, s. 22.

20 Dz.U. z 1982 r. Nr 14, poz. 113.

21 Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385).

uznane przez ustawę lub wiążącą RP umowę międzynarodową”<sup>22</sup>. Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną, jak i związany z nim zakres ochrony nauczyciela akademickiego, należy jednak odróżniać od szerszego jeszcze pojęcia „osoby publicznej”, który swoim zakresem znaczeniowym obejmuje „osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania podstaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie” ze względu na ich określone dokonania w różnych sferach życia publicznego<sup>23</sup>. Rozróżnienie to ma doniosłe znaczenie prawne, ponieważ determinuje stopień korzystania zainteresowanego z prawa do prywatności, którego doza jest mniejsza w przypadku osoby publicznej niż osoby pełniącej funkcję publiczną. Osoba publiczna powinna strzec godności zawodu nie tylko w działalności publicznej zawodowej, ale również sferze życia prywatnego<sup>24</sup>.

## 2. Zakres uprawnień i ochrona nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną

Ze względu na brak jednoznacznej regulacji w pswn. obecnie kluczowe dla uznania nauczycieli akademickich za osoby pełniące funkcje publiczne jest postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2004 r., podkreślające szczególne usytuowanie nauczyciela akademickiego w systemie edukacji narodowej. Zdaniem SN „zachowanie nauczyciela akademickiego, związane z wykonywaniem przez niego (ustawowych) obowiązków (...) stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP) i spełnia kryterium pełnienia funkcji publicznej”<sup>25</sup>. Wiąże się to również z tym, że „podstawową funkcją uniwersytetu jest kształcenie” w wymiarze i interesie indywidualnym i publicznym<sup>26</sup>. Jednoznacznie w omawianej kwestii wypowiada się orzecznictwo sądów karnych i administracyjnych. NSA wielokrotnie uznawał, że nauczyciele akademicy są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu u.o.d.i.p.<sup>27</sup>, to znaczy, że wykonują funkcje prawne związane z pewnym zakresem uprawnień i obowiązków związanych z realizacją zadań o znaczeniu publicznym<sup>28</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy mamy do czynienia z nauczy-

22 Art. 115 § 19 kk.

23 Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

24 Odmienne K. Wiak, Art. 139, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym, Warszawa 2012, s. 772.

25 Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 74/04; Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2004 r. V KK 74/04, „Palestra” 2006, z. 1/2, s. 252–258.

26 Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., IV SA/Wr 389/15.

27 Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 196/13; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., I OSK 1139/15.

28 P. Szustakiewicz, Status nauczyciela oraz tryb udzielania odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 2, s. 61; wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 196/13.

cielami akademickimi uczelni publicznej, czy uczelni niepublicznej, jak również nauczycieli uczelni kościelnych, ponieważ w związku z realizacją przez nich zadań o znaczeniu publicznym ich status prawny nie doznaje ograniczeń, a w zakresie ustawowo przyznanych im świadczeń nauczycieli akademickich uczelni niepublicznych i kościelnych należy traktować „na równi z odpowiednimi pracownikami uczelni publicznych”<sup>29</sup>.

Przepisy u.o.d.i.p. czynią zadość opinii publicznej, która ma prawo uzyskać informację na temat wydatkowania środków publicznych i funkcjonowania uczelni dysponującej środkami publicznymi<sup>30</sup>. W konsekwencji uczelnia jest podmiotem zobowiązany do ujawnienia informacji na temat wydatkowania takich środków, nie może natomiast przekazywać informacji publicznej o zakresie wynagrodzenia z prowadzonej przez nich działalności naukowej, dydaktycznej i badawczej nauczycielach akademickich. Jest tak, ponieważ nauczyciele akademicy nie są funkcjonariuszami publicznymi, jak również nie korzystają z ochrony takiej jak funkcjonariusze publiczni, zatem informacje dotyczące ich działalności bezpośrednio niezwiązanej z wydatkowaniem środków publicznych nie podlegają udostępnieniu w tym trybie<sup>31</sup>. Tym samym, w mojej ocenie, nauczyciele akademicy, w odróżnieniu od np. nauczycieli publicznych szkół i przedszkoli, nie mogą być przedmiotem informacji publicznej w wyżej wymienionym zakresie, w szczególności ze względu na potencjalną choćby możliwość naruszenia ich prawa do prywatności<sup>32</sup>.

Nauczyciel akademicki jest również uznany za osobę pełniącą funkcję publiczną przez zdecydowaną większość przedstawicieli doktryny prawa karnego. Robert Zawłocki wskazuje, że zachowanie nauczyciela akademickiego, związane z wykonywaniem przez niego obowiązków, o jakich mowa w prawie o szkolnictwie wyższym, stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa, jakim jest prawo do nauki, i spełnia kryterium pełnienia funkcji publicznej<sup>33</sup>. Zdaniem Włodzimierza Wróbla nauczyciel akademicki stwierdzający zaliczenie egzaminu jest klasycznym przykładem osoby uprawnionej do wystawiania dokumentów zawierających poświadczenie z cechą zaufania publicznego<sup>34</sup>. Również Katarzyna Banasik uznaje, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest każdy nauczyciel akademicki z racji tego, że jest

29 Postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2002 r., I OSK 1697/12.

30 K. Banasik, Nauczyciel akademicki jako osoba pełniąca funkcję publiczną w świetle prawa karnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5, s. 66–75; wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r., I OSK 3133/14.

31 P. Szustakiewicz, Status..., *op. cit.*, s. 61.

32 Wyrok WSA w Gliwicach z 31 maja 2016 r., IV SAB/GI 52/16.

33 R. Zawłocki, Art. 115 KK, (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116, Warszawa 2017, Lex.

34 W. Wróbel, Art. 115, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Komentarz, tom II, Warszawa 2013, s. 1561; S. Dziwisz, Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 3, s. 132.

zatrudniony w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi<sup>35</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy jest on zatrudniony w uczelni publicznej, czy w uczelni niepublicznej<sup>36</sup>. Bez znaczenia pozostaje również fakt, czy pełni on jakąś dodatkową funkcję związaną z zarządzaniem uczelnią bądź zasiada w organach dyscyplinarnych funkcjonujących na podstawie pswn.

Uznanie nauczyciela akademickiego za osobę pełniącą funkcję publiczną ma swoje doniosłe konsekwencje. Wprawdzie status ten nie jest wyraźnie zapisany w żadnej z ustaw, ale można go dekodować z wielu przepisów obecnie obowiązującego pswn. W szczególności istotny jest art. 115 ust. 2 pswn., w którego świetle każdy nauczyciel akademicki jest obowiązany do uczestniczenia w pracach organizacyjnych na rzecz uczelni oraz zobowiązany do stałego podnoszenia kompetencji zawodowych. Pozostałe obowiązki zależą od kategorii nauczyciela akademickiego: pracownika dydaktycznego, badawczego lub badawczo-dydaktycznego. Do podstawowych obowiązków nauczyciela akademickiego, będącego pracownikiem dydaktycznym, należy kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów. W przypadku pracowników badawczych obowiązkowe jest prowadzenie działalności naukowej lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów. Z kolei do zadań pracowników badawczo-dydaktycznych należy prowadzenie działalności naukowej, kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów. W konsekwencji kwestia zatrudnienia nauczyciela akademickiego, o której stanowi art. 119 pswn., stanowi sprawę publiczną, zaś informacje z naboru na stanowisko związane z pełnieniem funkcji publicznej są informacją publiczną, pozwalają bowiem zweryfikować wynikającą z art. 60 Konstytucji RP zasadę równego dostępu do służby publicznej<sup>37</sup>. Zarówno osoby startujące w takich konkursach na stanowisko nauczyciela akademickiego, jak również studenci i doktoranci, którzy nie są osobami pełniącymi funkcję publiczną, mają prawo do uzyskania informacji publicznej w tym zakresie<sup>38</sup>.

Szczególny status nauczyciela akademickiego doktryna prawa administracyjnego wiąże z jego dodatkowymi obowiązkami, w tym z przypisaną szczególną odpowiedzialnością za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia, czyli obowiązkami wyrażonymi we wstępie do pswn., oraz ze specjalnym rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidzianej w art. 275–306 pswn. Helena Szewczyk wiąże publiczność funkcji nauczyciela akademickiego z nałożonym na nauczycieli akademickich obowiązkiem profesjonalizmu, przejawia-

35 K. Banasik, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 66–75; odmiennie J. Giezek, art. 115 KK, (w:) J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 734.

36 W. Gnatiuk, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 451.

37 Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., OSK 2488/13.

38 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 października 2016 r., II SAB/Po 46/16. Jest nią również protokół z posiedzenia komisji konkursowej, który zawiera oświadczenie wiedzy członków komisji będących funkcjonariuszami publicznymi”; wyrok NSA z dnia 11 listopada 2016 r., I OSK 1139/15.

jącego się w powinności stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się okresowym ocenom<sup>39</sup>. Taka ocena jest przewidziana w art. 128 ust. 1 pswn. i może być pozytywna albo negatywna. Obecność w powyższej regulacji również obowiązku uwzględnienia opinii studentów i doktorantów o nauczycielu akademickim (art. 128 ust. 4 i 6 pswn.) potwierdza w mojej ocenie publiczny charakter jego funkcji.

### 3. Odpowiedzialność nauczyciela akademickiego będącego funkcjonariuszem publicznym

Jak już ustalono, w obecnym stanie prawnym pojęcia „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną” nie są tożsame. Jednak, co do zasady, każdy nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną, natomiast nie jest funkcjonariuszem publicznym, ponieważ nie jest wymieniony w art. 115 § 13 kk., chyba że pełni określone ustawowo funkcje w uczelni publicznej bądź niepublicznej<sup>40</sup>. Wyjątek stanowi sytuacja, w której dany podmiot prawa występuje w podwójnie związanej roli: osoby orzekającej w organie dyscyplinarnym działającym na podstawie pswn. (art. 115 § 13 pkt 3 kk.), osoby wydającej decyzje administracyjne (art. 115 § 13 pkt 4 kk.) bądź osoby zajmującej stanowisko kierownicze (art. 115 § 13 pkt 6 kk.)<sup>41</sup>. *Mutatis mutandis*, na gruncie prawa karnego uznaje się słusznie, że nie każdy nauczyciel akademicki jest funkcjonariuszem publicznym, ale każdy funkcjonariusz publiczny będący nauczycielem akademickim jest osobą pełniącą funkcje publiczne. W tym pierwszym przypadku zanika szczególna ochrona nauczyciela akademickiego w trakcie wykonywania jego zadań naukowych i badawczych oraz w związku z nimi, jak również poziom jego odpowiedzialności ulega zawężeniu do odpowiedzialności karnej przewidzianej dla zwykłych podmiotów<sup>42</sup>.

Zakres odpowiedzialności nauczyciela akademickiego będącego funkcjonariuszem publicznym jest uzależniony od tego, czy i do której kategorii wymienionej w art. 115 § 13 kk. należy. Pierwszą kategorią nauczycieli akademickich jako osób ponoszących szczególną odpowiedzialność karną i administracyjnoprawną są podmioty uprawnione przez pswn. do podejmowania decyzji administracyjnych w uczelni (art. 115 § 13 pkt 4 kk.). Jak wskazuje Katarzyna Banasik, ponoszą oni szerszą odpowiedzialność na gruncie prawa administracyjnego niż prawa karnego<sup>43</sup>.

39 H. Szewczyk, Reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych: wybrane problemy, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 31, s. 108–115.

40 R. Krajewski, Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, t. 1, s. 16.

41 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 listopada 2016 r., II SA/Po 466/16.

42 W. Gnatiuk, Nauczyciel..., *op. cit.*, s. 448.

43 K. Banasik, Nauczyciel..., *op. cit.*, s. 67.

W mojej ocenie nie należą natomiast do tej kategorii osób ponoszących z tego tytułu szczególną odpowiedzialność nauczyciele akademicki dodatkowo zatrudnieni w uczelni i podejmujący wyłącznie czynności usługowe bądź nauczyciele akademicki będący jednocześnie członkami samorządu doktorantów lub Krajowej Reprezentacji Doktorantów (art. 339 pswn.). Podmioty te nie wydają bowiem decyzji administracyjnych, co do zasady są bowiem przedmiotem takich decyzji, np. decyzji o skreśleniu z listy doktorantów<sup>44</sup>.

Szczególny rodzaj odpowiedzialności spoczywa na nauczycielach akademickich zajmujących kierownicze stanowisko w uczelni (art. 115 § 13 pkt 6 kk.). Doktryna prawa karnego wskazuje, że w skład tego grona osób, na które nałożona została taka odpowiedzialność, należy zaliczyć zarówno osoby kierujące całością jak i tylko częścią uczelni. Andrzej Wąsek wskazuje, że funkcjonariuszami publicznymi w uczelni państwowej są rektor i prorektorzy, jak również dziekani, prodziekani, dyrektorzy instytutów czy kierownicy katedr<sup>45</sup>. Z kolei Radosław Krajewski uznaje, że osobami zajmującymi kierownicze stanowisko w uczelni są także kierownicy zakładów<sup>46</sup>. Powyższą kwestię, wyrażoną w poglądach doktryny prawa karnego, należy uzupełnić obecnie funkcjonującymi przepisami pswn., zobowiązującymi zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne do określenia w swoich statutach zasad powoływania osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływania<sup>47</sup>. Również w świetle obowiązujących przepisów, szczególnie przepisów prawa pracy, na osoby pełniące funkcje kierownicze raczej nałożono dodatkowe obowiązki i rozszerzono reżim odpowiedzialności prawnej, niż poszerzono ich sferę uprawnień.

Przepisy obecnego pswn. wyróżniają co najmniej dwie podstawy obostrzonej odpowiedzialności związanej z pełnieniem funkcji kierowniczych. Pierwsza z nich została zawarta w katalogu kar dyscyplinarnych, gdzie znajduje się ewentualność pozbawienia nauczyciela akademickiego prawa do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelniach na okres od 6 miesięcy do 5 lat<sup>48</sup>. Drugą stanowi przepis art. 23 ust. 2 pkt 6 pswn. określający, że do zadań rektora należy m.in. powoływanie osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływanie, co dodatkowo zwiększa

44 Zob. R. Tabaszewski, K. Kozioł, Utrata statusu doktoranta w świetle obowiązującego prawa – przypadki szczególne, (w:) J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, Lublin 2016, s. 403–410.

45 A. Wąsek, Art. 115 KK, (w:) O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski *et al.* (red.), t. 1, Warszawa 2004, s. 405.

46 R. Krajewski, *Funkcjonariusz...*, *op. cit.*, s. 15–16.

47 Kategoryczna konstrukcja art. 34 pswn. wskazuje, że w statucie każdej uczelni należy zatem co najmniej w sposób ramowy (lub bardziej dokładny) określić wymogi obowiązujące na danym stanowisku kierowniczym, które może objąć nauczyciel akademicki. Pozwala to na bardziej precyzyjne delimitowanie jego statusu prawnego.

48 Zob. art. 276 pswn.

jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje<sup>49</sup>. Powyższa odpowiedzialność, w świetle art. 32 ust. 2 pswn., w równym stopniu odnosi się do rektorów uczelni publicznych, jak i uczelni niepublicznych, dlatego też uczelnie, a w praktyce stosowania obowiązującego prawa szczególnie uczelnie niepubliczne, powinny mieć na uwadze, aby przepisy ich statutów nie były dużo bardziej rygorystyczne niż obowiązujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego<sup>50</sup>. Również wykładnia statutu nie powinna być stosowana rozszerzająco, w tym wobec nauczycieli akademickich będącymi jednocześnie osobami publicznymi i osobami pełniącymi funkcje kierownicze<sup>51</sup>.

Poza wyżej wymienionymi osobami, zajmującymi kierownicze stanowisko w uczelni, do kategorii funkcjonariuszy publicznych w mojej ocenie należy zaliczyć również kanclerzy uczelni, nauczycieli akademickich zatrudnionych w MNiSzW, Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, jak również w ministerstwach pełniących nadzór na uczelnią, tj. przez: ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych w przypadku uczelni służb państwowych, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przypadku uczelni artystycznych, ministra właściwego do spraw zdrowia w przypadku uczelni medycznych, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w przypadku uczelni morskiej<sup>52</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy są oni zatrudnieni w uczelni publicznej, czy niepublicznej.

Interesującą ostatnią kategorią nauczycieli akademickich, którzy posiadają szczególny status i uprawnienia jako funkcjonariusze publiczni (art. 115 § 13 pkt 3 kk.), są nauczyciele akademicy będący rzecznikami dyscyplinarnymi bądź orzekającymi w organach dyscyplinarnych na podstawie art. 279 pswn.: uczelnianej komisji dyscyplinarnej oraz komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa

49 Uzasadnioną konfuzję może także budzić poszerzona odpowiedzialność rektora, zestawiona zwłaszcza z nieograniczoną odpowiedzialnością przedstawicieli samorządu studentów i samorządu doktorantów będących współuczestnikami procedury zmierzającej do powołania osoby do pełnienia funkcji kierowniczej, do której zakresu obowiązków należą sprawy studenckie lub sprawy doktorantów, analizowanej szczególnie pod kątem katagorycznej treści art. 23 ust. 5 pswn., zob. Pismo z dnia 19 lutego 2019 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, DSW. WNP.5013.30.2019, Organy jednoosobowe, które uczelnie może określić w statucie – w świetle ustawy 2.0.

50 Na przykład w zakresie określonym treścią przepisu art. 220 § 1 kk.

51 W tym kontekście należy z pewną dozą krytycyzmu ocenić wyrażony w art. 343 ust. 1 pkt 19 pswn. obowiązek przekazywania szczegółowych informacji o pełnionych przez poszczególnych nauczycieli akademickich funkcjach kierowniczych w uczelni, zarówno w POL-onie 1.0, a następnie POL-onie 2.0, do których wydaje się, że dostęp może mieć zbyt wiele podmiotów. Zestawienie tego przepisu z regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych może powodować uznanie, że zasada ta stoi w sprzeczności z deklarowaną w ustawie zasadą zagwarantowanej autonomią i deklarowaną przez ustawodawcę swobodą, a nie obowiązkiem określania funkcji kierowniczych.

52 Por. P. Duksa, M. Tomkiewicz, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 232; M. Miemieć, *Nadzór nad uczelniami publicznymi*, (w:) J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 188.

Wyższego. Są nimi również nauczyciele orzekający w innych pozauczelnianych organach dyscyplinarnych, takich jak komisja dyscyplinarna przy ministrze sprawującym nadzór nad uczelnią, jak również komisja dyscyplinarna danego samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W przypadku nauczyciela akademickiego uzyskanie przez niego statusu funkcjonariusza publicznego nastąpi w chwili powołania go w skład organów dyscyplinarnych<sup>53</sup>. Na koniec warto również zauważyć, że w praktyce nauczyciel akademicki może sprawować kilka funkcji jednocześnie, co prowadzi do zbiegu podstaw prawnych odpowiedzialności. Za trafny należy uznać przykład nakładania się obowiązków rektora lub dziekana, którzy jako osoby zajmujące stanowiska kierownicze jednocześnie są uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych<sup>54</sup>. W praktyce zakres odpowiedzialności komplikuje się również w sytuacji, gdy nauczyciel akademicki pełni inne funkcje publiczne bezpośrednio niezwiązane z nauką, zwłaszcza gdy jest osobą publiczną bądź prowadzi zajęcia jako nauczyciel w publicznej szkole, przedszkolu lub placówce doskonalenia nauczycieli.

### Uwagi końcowe

Problematyka statusu nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną w polskiej doktrynie prawniczej: karnej i administracyjnej, jest wciąż traktowana w sposób marginalny. Jest tak pomimo to, że nauczyciele akademicy cieszą się jednoznacznie pozytywnym odbiorem ze strony społeczeństwa. Wciąż nie jest do końca jasne, dlaczego status prawny nauczyciela akademickiego, w tym zakres jego uprawnień i obowiązków, jako osoby pełniącej funkcję publiczną nie został wystarczająco dokładnie określony w krajowym ustawodawstwie. Nowa ustawa – pswn. nie zawiera przepisu wprost przyznającego nauczycielowi akademickiemu statusu osoby pełniącej funkcję publiczną. Nie jest również jednoznaczne, w jakim zakresie status ten należy wykonywać wyłącznie z orzecznictwa, a także w jakim z doktryny prawniczej, która jednoznacznie uznaje, że nauczyciel akademicki jako osoba zatrudniona w uczelni, czyli jednostce dysponującej środkami publicznymi, wykonuje funkcje publiczne. Jak wynika z poczynionej analizy, w świetle obecnych regulacji konstytucyjnych i orzecznictwa NSA nie powinno mieć przy tym znaczenia, czy nauczyciel akademicki jest zatrudniony w uczelni publicznej, niepublicznej, czy korzysta ze statusu pracownika uczelni kościelnej.

Należy odnotować również, że w świetle pswn. w dalszym ciągu nauczyciel akademicki nie jest uznawany za funkcjonariusza publicznego. W mojej ocenie koncepcja traktowania nauczycieli akademickich jako osób pełniących funkcje publiczne

53 Status i ochrona prawnokarna osób zasiadających w organach dyscyplinarnych jest szeroko opisana w literaturze, zob. K. Wiak, Art. 139..., *op. cit.*, s. 767–770.

54 K. Banasik, Nauczyciel..., *op. cit.*, s. 69.



wciąż może być atrakcyjną i użyteczną formułą prawną, która nie straciła na swojej aktualności. Jest tak, pomimo że ustawodawca oszczędził w 2019 r. od konstrukcji mianowania na rzecz wybitnie elastycznego modelu kreowania i modyfikowania stosunku pracy z nauczycielami akademickimi. Oddalając się bowiem od funkcjonującego przez prawie sześć dekad modelu centralistycznego, ustawodawca przesunął się w stronę autonomicznego modelu przedwojennego, zbliżając niektóre uprawnienia nauczycieli akademickich do uprawnień przysługujących funkcjonariuszom publicznym, które zostały zagwarantowane w ich pragmatykach służbowych.

W odróżnieniu jednak od regulacji przedwojennej, przyznającej nauczycielom uczelni publicznych i KUL specjalny status funkcjonariusza publicznego, obecnie nauczyciel akademicki zarówno uczelni publicznej, jak i niepublicznej nie korzysta z takiego specjalnego statusu. Nie zostały mu również przyznane dodatkowe środki ochrony takie jak przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu. Tezę powyższą, w odniesieniu do nauczycieli akademickich łączących kilka funkcji, potwierdza również nałożony na uczelnie obowiązek precyzyjnego określania w statucie, które funkcje pełnione przez akademików są funkcjami kierowniczymi. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy nauczyciel akademicki zajmuje stanowisko kierownicze, jest członkiem organu dyscyplinarnego, a także osobą wydającą decyzje administracyjne. Obecne ustawodawstwo petryfikuje również stan swego rodzaju dualizmu prawnego, w którym od 1982 r. wciąż funkcjonują obok siebie dwa odrębne reżimy ustawowe, przyznające zbliżonym grupom zawodowym: nauczycielom i nauczycielom akademickim odmienny zakres uprawnień i obowiązków. Wciąż nie jest jasne, dlaczego nauczycielom akademickim na gruncie pswn. nie przysługuje poziom ochrony przyznany nauczycielom przez przepisy kn., w tym instrumenty obligujące władze uczelni do występowania z urzędu w obronie nauczyciela akademickiego w sytuacji, gdy jego ustalone uprawnienia zostaną naruszone.

#### BIBLIOGRAFIA

- Banasik K., Nauczyciel akademicki jako osoba pełniąca funkcję publiczną w świetle prawa karnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5.
- Duksa P., Tomkiewicz M., Nauczyciel funkcjonariuszem publicznym? Zakres ochrony i odpowiedzialności nauczycieli w polskim prawie karnym, „Studia Warmińskie” 2001, nr 48.
- Dziwisz S., Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 3.
- Domaszak A., Odrębność wydziałów kościelnych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w świetle prawa kanonicznego, „Prawo Kanoniczne” 2009, nr 1–2.
- Filar M., Zakres pojęciowy znamienia „pełnienie funkcji publicznej” na gruncie art. 228 kk., „Palestra” 2003, z. 7–8.
- Gnatiuk W., Nauczyciel i nauczyciel akademicki jako funkcjonariusz publiczny, (w:) T. Bojarski (red.), Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa, t. 3, Lublin 1997.

- Kierznowski Ł., Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2.
- Kowalczyk A., Ludera-Ruszel A., Tendencje zmian w zakresie stabilizacji zatrudnienia nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie mianowania, (w:) A. Boheńska, A. Musiała (red.), Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego, Poznań 2016.
- Krajewski R., Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, t. 1.
- Miemiec M., Nadzór nad uczelniami publicznymi, (w:) J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), Zarządzanie szkołą wyższą, Wrocław 2014.
- Sienkiewicz T., Normatywny wymiar godności zawodu nauczyciela akademickiego, (w:) A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz *et al.* (red.), Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD, Lublin 2013.
- Spotowski A., Przestępstwo nadużycia służbowego i łapownictwa w nowym kodeksie karnym, Warszawa 1972.
- Szewczyk H., Reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych: wybrane problemy, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 31.
- Szustakiewicz P., Status nauczyciela oraz tryb udzielania odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 2.
- Tabaszewski R., Prawo nauczyciela akademickiego do urlopu dla poratowania zdrowia, (w:) Ł. Jurek (red.), Wybrane administracyjno-prawne problemy realizacji polityk społecznych, Warszawa 2016.
- Tabaszewski R., Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.
- Tabaszewski R., Wybrane aspekty nagradzania nauczycieli za zasługi dla oświaty i wychowania, (w:) E. Biradzka, K. Kozioł, Ł. Jurek (red.), Aktualne problemy szkolnictwa wyższego, Lublin 2016.
- Tabaszewski R., Kozioł K., Utrata statusu doktoranta w świetle obowiązującego prawa – przypadki szczególne, (w:) J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki, Lublin 2016.
- Wąsek A., Art. 115 KK, (w:) O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski *et al.*, t. 1, Warszawa 2004.
- Wiak K., Art. 139, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym, Warszawa 2012.
- Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000.
- Wróbel W., Art. 115, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Komentarz, t. II, Warszawa 2013.
- Zawłocki R., Art. 115 KK, (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116, Warszawa 2017.

**Stacey L. Edmonson**

College of Education, Sam Houston State University, Texas USA

EDU\_SLE01@shsu.edu

ORCID: [orcid.org/0000-0001-8069-4003](https://orcid.org/0000-0001-8069-4003)

**James W. Hynes**

College of Education, Sam Houston State University, Texas USA

JWH009@SHSU.EDU

ORCID: [orcid.org/0000-0002-7871-0972](https://orcid.org/0000-0002-7871-0972)

## **Higher Education in Texas: a Brief Overview**

**Abstract:** Institutions of Higher Education in Texas develop, support, and enhance the economic, cultural, and social wellbeing of the state and the country. These institutions offer courses and degrees in all disciplines. They are strategically located across the state to support the economic activity while reflecting on the historical and cultural makeup of the region. There are both public and private institutions. The primary focus of this article is on the public university systems in Texas. An overview of the processes of accreditation and governance is presented.

**Key words:** Higher education systems, public education, governance, accreditation

### **Introduction**

The components of higher education in Texas is the result of its' history, culture, geography, and good fortune. Rich in opportunities for its residents, the state has the natural resources, agriculture, manufacturing, health care, service industries, seaports (Texas Almanac) and diverse population that demands and receives systems of higher education to support all aspects of a successful American society. This paper will provide a brief introduction to the organization of the higher education programs in Texas. To ensure currency of information, reliable sources of information were obtained primarily from the internet.

## 1. Higher Education in Texas

Texas owes the centralized nature of its public education system, in part, to the historical origin of the state. It is the only state in the United States of America that was originally an independent nation. The carryover sense of independence is still manifested in multiple ways, including the administration of public education in Texas.

Given the size and complexity of the State of Texas, it is not surprising that higher education in Texas is likewise a large and complex system of many component parts. While there are 148 total institutions of higher learning in Texas, this number is comprised of universities, community colleges, technical colleges, and health-related institutions. This paper offers a brief history and overview of the interesting and unique system of higher education opportunities that exist in Texas.

Health-related institutions include medical schools and health sciences centers that prepare doctors, nurses, dentists, and other professionals in health-related fields. Texas currently has 11 of these highly specialized institutions, spread across every major metropolitan area of the state; additionally, two private schools of chiropractic are also part of Texas' overall higher education system. Health-related institutions are subject to a vast number of distinct requirements from multiple accrediting bodies related to the fields they serve; for this reason, they have a breadth and depth that is unique in many ways and will not be a focus of this paper.

Technical colleges offer certificates or licensure programs that may be non-degree based or may lead to an associate's degree; these degrees or certificates are designed to prepare students for a specific profession, often technical in nature, such as mechanics, electronics, technology, and many other fields. As a component of higher education, technical schools in Texas were created over 55 years ago by then-Governor John Connelly with a statewide role and mission to meet Texas' evolving work force needs. Their charge today is to efficiently and effectively help Texas meet the advanced technical needs of a more global economy, in partnership with business and industry, government agencies and other educational institutions. In 2020, six technical institutes exist today across the state today, each with a regional affiliation to the Texas State Technical College<sup>1</sup>.

Community colleges in Texas offer lower-division coursework typically designed for freshman and sophomore level (i.e., first and second year) students. These courses may lead to associate's degrees, often called two-year degrees. These degrees, as well as community colleges in general, are designated as open access opportunities in Texas, which means the community colleges are required to accept and enroll all eligible students who apply. Texas has 50 community college systems, many of which have multiple campuses. Thus, they are by far the most accessible and available higher

---

1 Texas State Technical College, [www.tstc.edu](http://www.tstc.edu) (2.08.2020).

education opportunity in the state and can be found in rural areas as well as urban and suburban communities. Community colleges are significantly less expensive than four-year universities and colleges, again allowing for greater accessibility for a diverse group of constituents. They are governed and funded quite differently than four year colleges and universities. They are served by elected governance boards (rather than appointed boards) and have funding that is dependent upon the local ad-valorem tax base. Community colleges are typically seen as important agents of the geographic area in which they are located, often offering multiple non-credit or degree-related opportunities as well, such as courses for English-language learners, community outreach options, and bridge programs for high schools as well as area four-year colleges and universities.

Universities typically offer baccalaureate degrees in various disciplines, with many also authorized to offer master's and doctoral level degrees as well. More so than community colleges, they typically rely on full time faculty, with many hired on what is known as the tenure track, a system of peer review of a faculty member's productivity, usually in the areas of teaching, research, and service. Universities often have faculty research expectations, such as publishing, grant writing, and/or conference presentations; these institutions tend to invest in research opportunities that help support and advance program, college, and faculty goals. Research expenditures, investments, and expectations often depend on the size, scope, and prestige of the university; institutions with large graduate and advanced programs of study are more likely to have higher research expectations. Many universities are comprised of multiple colleges that house a variety of academic departments and programs, organized by discipline and focus of study.

An additional distinction among institutions of higher education in Texas is funding. The majority of higher education institutions are publicly funded (i.e., "public" universities or colleges), with a large number of non-publicly funded (i.e., "private") colleges and universities also found across the state. Public institutions in Texas are funded by the State through a complex system of formula funding. These funds are awarded based on multiple factors, the primary one being student enrollment numbers. Other factors include the degrees awarded (certain disciplines are awarded more funding than others) as well as legislative appropriations that result in additional funds. The percent of university budgets that are funded by the State continues to decline in recent years, resulting in higher percentages of budgets, even at public universities, funded by tuition, fees, and other sources of revenue.

## **2. Public and Private Universities in Texas**

Not unlike other places in the United States, higher education in Texas has its earliest roots tied to religious organizations. The establishment of colleges and

universities of higher education by religious organizations for the study of religion and other subjects in Texas followed a pattern set by Harvard University, the first institution of higher education in the United States, founded in 1636 by the Great and General Court of the Massachusetts Bay Colony and named after its first donor John Harvard, a Puritan minister. The oldest continuously operating university in Texas was founded by the Baptist Church, with the chartering of Baylor University in 1845. Classes began in 1846 in Independence, Texas. In 1886 Baylor and Waco University merged to become what continues to be known as Baylor University in Waco, Texas. Southwestern University was established by the Methodist Church in Georgetown Texas, in 1873; it was formed from a revival of collegiate charters first granted in 1840, which makes it actually five years older than Baylor and thus considered by some to be the first university in Texas, though not known at that time by its current name.

Today there are 38 independent or privately funded (i.e., “private”) colleges and universities in Texas. While most would be considered small, comparatively speaking, several of these private schools are quite large and many are considered prestigious institutions with strong reputations for academic excellence. Most, but not all, have some affiliation with a church or religious organization.

At the present time there are thirty-seven public universities in Texas. All but four of these universities are spread across six university systems: (a) the Texas A&M University System, (b) the University of Texas System, (c) the Texas State University System, (d) the University of Houston System, (e) the Texas Tech University System, and (f) the University of North Texas System. All public universities in Texas are governed by a board of regents, each composed of nine members, three of whom are appointed every two years by the governor for terms of six years each, subject to confirmation by the Texas Senate. For those universities in a system, the Board of Regents governs the entire system; for those not in a system, the Board of Regents is specific to the university.

Four public universities do not belong to a system within the state, including Midwestern State University in Wichita Falls, Texas; Stephen F. Austin State University in Nacogdoches, Texas; Texas Southern University in Houston, Texas; and Texas Woman’s University in Denton, Texas. Texas Southern University is a Historically Black College and University (HBCU) founded in 1927 to serve African American students who, at that time, were not allowed to attend other public institutions of higher learning. Texas Woman’s University is the largest university in the United States whose focus is for women.

Each of the Texas University Systems has multiple component institutions and, as described previously, is governed by a unique Board of Regents, appointed by the Governor of Texas. A brief description of each System is described below.

### **3. The Texas A&M University System**

The Texas A&M University System is comprised of ten institutions of higher education across Texas. Texas A & M University, the System's flagship institution, is in College Station and was founded as the original land-grant institution in Texas. The Texas A&M University System is Texas' largest university system and, in addition to the flagship university in College Station, is comprised of the following universities (the city in which each university is located is noted in parentheses after the name, unless the city is an official part of the institution's name): (1) Tarleton State University (in Stephenville); (2) Texas A & M International University (in Laredo); (3) Texas A & M University – Galveston; (4) Texas A & M University – Commerce; (5) Texas A & M University - Corpus Christi; (6) Texas A & M University – Kingsville; (7) Texas A & M University – Texarkana; (8) Prairie View A & M University (in northwest Houston); (8) West Texas A & M University (in Canyon).

### **4. The Texas State University System**

Founded in 1911, the Texas State University System was Texas' first university system and is the third-largest system in the State. It was created originally to include the State of Texas' normal institutes, or universities that were specifically created for the preparation of teachers. The Texas State University System is unique in that, unlike the other systems, it does not have a designated flagship institution. The Texas State University System is comprised of the following universities and colleges: (1) Sam Houston State University(Huntsville); (2) Texas State University (San Marcos); (3) Sul Ross State University (Alpine); (4) Lamar University (Beaumont); (5) Lamar State College-Orange; (6) Lamar State College-Port Arthur; and (7) Lamar Institute of Technology. The Texas State University System is also unique in that it is the only system that includes both four-year universities and two-year colleges.

### **5. The Texas Tech University System**

The Texas Tech University System is one of the newest systems in Texas, as well as one of the smallest. It includes (1) Texas Tech University (Lubbock) and (2) Angelo State University (San Angelo).

### **6. The University of Houston System**

The University of Houston System is comprised of three universities and is unique in that it is the only system whose flagship institution's president, Dr. Renu Khator, is also the chancellor of the System. The University of Houston System

includes (1) the University of Houston; (2) the University of Houston-Clear Lake; (3) the University of Houston-Downtown (an open-access campus); and (4) the University of Houston-Victoria.

## **7. The University of North Texas System**

Another of the smallest and newest systems of higher education in Texas is the University of North Texas System. This system is comprised of (1) the University of North Texas (Denton) and (2) the University of North Texas-Dallas.

## **8. The University of Texas System**

The second largest system in Texas is the University of Texas System. In addition to its flagship institution, the University of Texas (Austin), this system includes the following universities: (1) the University of Texas at Arlington; (2) the University of Texas at Dallas; (3) the University of Texas in El Paso; (4) the University of Texas-Rio Grande Valley (in Edinburg); (5) the University of Texas at San Antonio; (6) the University of Texas in Tyler; and (7) the University of Texas Permian Basin (in Odessa). This system houses multiple Tier-1 research institutions, which is a unique characteristic compared with other Texas university systems.

## **9. Governance Structures**

Governance of the public universities is centered in Austin, Texas' state capital.<sup>2</sup> The Texas Higher Education Coordinating Board assists the administration of the public universities in Texas through programs "to promote access, affordability, quality, success, and cost efficiency"<sup>3</sup>. The Texas Higher Education Coordinating Board includes nine members appointed by the Governor of Texas, each who serves a six year term; a student representative is also appointed annually to serve a one year term. The Board appoints the Commissioner of Higher Education who serves as the executive leader of the agency. Among other things, the Higher Education Coordinating Board is strongly involved with educational policy development, workforce education, academic quality, and college readiness and the ensuing pursuit of a successful career. A full staff is dedicated to supporting these efforts on behalf of the State.

---

2 For selected governing statutes see: Texas Constitution and Statutes, <https://statutes.capitol.texas.gov/?link=ED> (1.08.2020).

3 Texas Higher Education Coordinating Board, <https://www.highered.texas.gov> (1.08.2020).



In addition to the Texas Higher Education Coordinating Board, all public universities in Texas are governed by their own board of regents, each composed of nine members, three of whom are appointed every two years by the Governor for terms of six years each. The Board of Regents for universities typically meets quarterly and approves actions related to academics and finance. Texas universities operate under the local governance of a president, appointed by the Board of Regents. Typical infrastructure includes vice presidents of academic affairs, finance and operations, student services, and advancement. Depending on size and scope, some universities may have vice presidents or designated administrators for enrollment management, governmental affairs, diversity and inclusion, or other important aspects of university operations.

#### Historic Origins of Higher Education Funding

Funding is the lifeline to any endeavor. This is especially true with universities. In Texas, public universities are supported by ad-valorem (real estate) taxes from the counties to the state, federal (U.S. government) grants, grants from private foundations, gifts from alumni, corporation sponsored research monies, and tuition and fees from students. Texas also has a somewhat unique source of funding for its two flag ship systems – the University of Texas and Texas A&M University. The Permanent University Fund (PUF), developed in 1876, was included in the Texas Constitution in the form of land in West Texas to be used as financial support for The University of Texas and Texas A&M University systems; today the Permanent University Fund supports higher education in the form of more than 2.1 million acres of land whose revenue (generated both from oil and gas as well as agriculture) directly flows through a nonprofit corporation under the direction of the University of Texas and Texas A&M Boards of Regents and is allocated to the two Systems<sup>4</sup>. The governmental setting aside of land for the purpose of establishing or supporting institutions of higher education for a specific purpose began with the passage of the Morrill Act of 1862, which provided for the establishment of Texas A&M University as the official land-grant university in Texas<sup>5</sup>.

## 10. Accreditation of Higher Education

All public universities in Texas are required to be regionally accredited. Accreditation is accomplished through non-profit accrediting agencies that are specific to the type of institution and/or programs it offers and is designed to ensure standards of quality and effectiveness. The accreditation process for higher education in the United States is decentralized, and most Texas degree-granting institutions are accredited by the Southern Association of Colleges and Schools Commission on

4 The Permanent University Fund, <https://www.utsystem.edu/puf> (1.08.2020).

5 The Morrill Act of 1862, <https://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/morrill.html> (1.08.2020).

Colleges (SACSCOC)<sup>6</sup>. In addition to Texas, SACSCOC also serves as the accrediting body for Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Virginia, and Latin America, as well as other international sites that offer associate, baccalaureate, master's, and doctoral degrees. Reaffirmation of the accreditation must take place at least every 10 years and involves a thorough, rigorous review and site visit. The tenets of the accreditation process are reflected in the core values of SACSCOC and include integrity, peer review, self-regulation, student learning, continuous quality improvement, accountability, and transparency.

## Conclusion

Public education in Texas reflects and serves the diversity of the cultures, economies, and geographic locales of the State. From the Sacramento mountains in the west to the Piney Woods forest in the east, and from the southern Great Plains in the north to the Gulf coast and Mexico in the south, Texas includes 268,597 square miles of land<sup>7</sup>. Texas business focuses on all the major and most of the minor businesses and industries found throughout the United States, and it is home to an extremely diverse population of almost 29 million people. While the history and current state of higher education in Texas demonstrates almost two centuries of growth and development, the importance of continuing and supporting a robust higher education environment that meets the dynamic needs of this vast and diverse state cannot be overstated. Offering online classes will continue to be important as the technology for education improves. The ability to serve diverse populations at a distance offers opportunities for higher education to serve an increasing number of people beyond the traditional service areas or even political boundaries. Knowledge grows when it is shared, and higher education offers the best opportunities for this to occur.

---

6 Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges, <https://sacscoc.org> (1.08.2020).

7 Texas – State, <https://www.britannica.com/place/Texas-state> (1.08.2020).

**Liubou Krasnitskaya**

Helsinki Foundation for Human Rights, Poland  
luba.krasnit@gmail.com

**Yuliya Khvatsik**

Academy of Public Administration under the President of Republic of Belarus, Belarus  
yuliya.khvatsik@gmail.com

## **The Theoretical and Practical Aspects of Distance Learning in Higher Education: Case Study of Belarusian Law Schools**

**Abstract:** The right to education is a fundamental human right making possible the realisation of other rights of human beings. The authors starts the research with the core characteristics of the human right to education. Human rights law prescribes that education of all types and at all levels should be accessible for everyone and adaptable to respond to the changing world order. In these uncertain times distance education is considered an appropriate form of education that ensures the access to knowledge and professional skills to a broad group of learners. The researchers pay attention to the legal regulations and practical aspects of the provision of distance education in the times of the pandemic. Distance learning in Belarus is analysed in the context of higher education in general and in realm of legal education in particular. The article is enriched by the findings of the empirical research carried out among the academic staff of the Belarusian law school. The survey makes an attempt to assess the capacity of law teachers to provide online legal education.

**Key words:** distance education, law teaching, Belarus

### **1. International Framework of the Human Right to Education**

The right to education is recognized in over 100 international and regional human rights legal documents<sup>1</sup>, some of which are of a binding nature, whereas others

---

1 K. Beiter, *The Protection of the right to education by international law: including a systematic analysis of article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, Leiden: Brill 2006, p. 86.

contain recommendations and create only moral obligations for states. Conventions, covenants, charters along with general comments, recommendations, concluding observations and declarations create a broad legal framework for the understanding of the right to education at the national level in each particular country. The binding legal instruments recognized by a state in an appropriate form result in the formal obligations for the national authorities, at the same time so-called soft law sources, such as recommendations and General Comments to the covenants, enable the enforcement and monitoring of the state's obligations. The principal documents proclaiming the right to education is the Universal Declaration of Human Rights<sup>2</sup>. Article 26 of the Universal Declaration for the first time recognised the right to education in the legal instruments in explicit terms. Although the term "declaration" refers to the non-binding legal nature of the document it is recognised as the principal source of the worldwide binding customary law<sup>3</sup>. It provides a basis for the specific human rights treaties concluded within the United Nations and other international institutions. There are numerous other legal instruments protecting the right to education in a particular context or of the certain target groups, in no case their impact on the realisation of the right to education in the world dimension should be belittled<sup>4</sup>. However, for the purpose of the current research it is worth focussing on the provisions of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights<sup>5</sup>, General Comments 13 to the Covenant<sup>6</sup> and numerous works of the United Nations Special Rapporteur on the right to education. These documents compose the backbone of the meaning of the right to education at the international level.

Katarina Tomasevski, the United Nations Special Rapporteur on the right to education, made the first attempt of defining the analytical instrument to examine in depth primary education. In her preliminary report to the Commission on Human Rights in 1999 she pointed out at four essential characteristics of the right to education to be fulfilled by the state<sup>7</sup>. Then, this idea was reflected in the text of the General Comment. Paragraph 6 of the General Comment 13 states that "education in all its forms and at all levels shall exhibit the following interrelated and essential features:

---

2 Adopted by the General Assembly of the United Nations on 10 December 1948.

3 J. Bucińska, Społeczne prawa człowieka w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, „Rocznik nauk prawnych” 2003, t. XIII, z. 1, p. 127–128.

4 In Europe the regional documents which contain provisions on the right to education was elaborated by the Council of Europe, the European Union (EU) and the Organisation on Security and Co-operation in Europe (OSCE).

5 Adopted by the UN General Assembly in 1966.

6 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant), UN Doc E/C.12/1999/10 (1999).

7 K. Tomasevski, Preliminary report of the Special Rapporteur on the right to education, UN Doc. CN.4/1999/49, para. 50.

(a) availability, (b) accessibility, (c) acceptability and (d) adaptability". These features of the right to education are considered essential and interrelated and shall be applied for the student's sake and in her or his best interests<sup>8</sup>. In a nutshell, availability verifies how well education is provided for learners in the quantitative context. Accessibility examines what obstacles in accessing education exist and must be removed. Acceptability refers to the various aspects of the quality of education, its content and the admissible ways of teaching. Adaptability assesses to what extent education (the content, process and outcomes) adapts to the needs of various categories of learners and the society as a whole<sup>9</sup>.

In the doctrine dedicated to the right to education these four characteristics are often called the 4-A scheme which possesses the significant scientific and practical value. The 4-A model reflects the international legal frame work and constructs the core content of the human right to education applicable throughout the world. Secondly, four characteristics describe what education should mean from the perspective of state obligations towards the full realisation of the human right to education. The scheme embraces the process and outcomes of education, reviews the breakdown of learners by different criteria and focuses on the legislative, administrative and financial obligations of the governmental agents responsible for human rights implementation. Most importantly, the 4-A scheme is applicable to education at all levels, including higher education.

In the era of technology distance education is becoming a more popular form of provision of education, in particular in the realm of the tertiary education. At the same time, distance learning is something more than a popular means of gaining knowledge and skills. It ensures the fulfilment of the 4-A scheme, i.e. distance learning guarantees accessible and adaptable education. It is worth examining in depth these two characteristics of education in the correlation with distance learning.

## 2. The Accessibility of Education

Human rights law prescribes to make education non-discriminatory, physically and economically accessible<sup>10</sup>. Accessibility is understood as an access to any level of education for everyone regardless of age, social status, cultural identity, geographic and economic position or other characteristics<sup>11</sup>. Half a century ago higher education used to be seen as a luxury and a low percentage of the population with the scientific interests enrolled in higher education institutions. Nowadays higher education

---

8 General Comment 13: The Right to Education, para. 7.

9 K. Tomasevski, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, Right to Education Primers No 3, Gothenburg 2001, p. 9.

10 General Comment 13: The Right to Education, para. 6 (b).

11 K. Tomasevski, Human rights obligations... *op. cit.*, p. 14.

is considered more a necessity, than a benefit, however it still remains a luxury in many countries. Not surprisingly, the international community encourages the states to “establish, where appropriate, the legislative, political and financial framework for the reform and further development of higher education in keeping with the terms of the Universal Declaration of Human Rights, which establishes that higher education shall be accessible to all on the basis of merit”<sup>12</sup>. Distance learning makes possible to obtain a degree of the prestigious overseas university for learners from the less developed countries or geographically remote areas. Studying online while living in the home country is not as costly as the offline education abroad in the country with a high cost of living.

Since the society itself reflects the diversity of its members, the higher education community shall also illustrate the changes in the social structure welcoming students from different countries, of different nationalities and ethnical groups<sup>13</sup>. With the development of electronic technologies the access to education is not limited to the meaning of its physical or geographical accessibility. Distance learning, mobile applications and massive open online courses ensure the access to education for different target groups, including people with special learning needs. Indeed, digital technologies provide vast opportunities for new collaboration and wide expansion of education beyond geographical borders, as knowledge and information can be digitized and transmitted via electronic means of communication<sup>14</sup>. Online education courses, e-books, files and videos streamed by means of Internet play a vital role in making knowledge and new skills achievable and, as a result, in ensuring education accessible.

On the other hand, the Special Rapporteur on the right to education expressed his concern regarding a few aspects of education appearing in the digital age. First of all, digital technologies should supplement, but not substitute face-to-face teaching and human interaction. Teachers design the learning materials sensitive to the local values and cultural tradition, while massive online courses are tailored by foreign professors, mainly the Anglo-American academic staff who may be less familiar with the national particularities in other countries<sup>15</sup>. Reading materials or passing online tests cannot replace learning via personal communication with peers and teachers. The development of soft skills during education is considered as important as gaining the professional hard skills. Secondly, making education online accessible it is

---

12 The Framework for Priority Action for Change and Development of Higher Education, adopted with the World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century on 9 October 1998, ED-98/CONF.202/4.

13 Recommendation No. R (98) 3 on access to higher education, adopted by the Committee of Ministers on 17 March 1998, para. 2.2.

14 K. Singh, Issues and challenges to the right to education in the digital age, Report of the Special Rapporteur on the right to education, UN Doc. A/HRC/32/37, para. 26.

15 *Ibidem*, para. 56, 59.

worth remembering that quality of such education shall be controlled by the state. Learners face frauds associated with the awarding of degrees that are not recognized or validated<sup>16</sup>. The last but not least important matter concerns the widening of inequality particularly in poor countries. “Children with disabilities face several barriers in accessing information, as they may need adaptive technologies to use computers, tablets and mobile telephones [...] Children in developing countries who do not attend schools rarely have access to computers.”<sup>17</sup> Instead of guaranteeing the expansion of the access to learning materials, new knowledge and skills distance learning in the digital age causes challenges for learners from the less financially developed countries.

### 3. The Adaptability of Education

The feature of accessibility of education overlaps with the feature of adaptability. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights states that education has to be “flexible so to respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings”<sup>18</sup>. Both features of education – accessibility and adaptability – are overlapped in the context of inclusive education. Inclusive education taking its roots from special education targeted to people with special needs, e.g. people with disabilities, socially disadvantaged, asylum seekers<sup>19</sup>. While accessible education is understood as a non-discriminative, fair and transparent access to education for everyone, the feature of adaptability ensures that the conditions, in which education is provided, respond to the needs of students regardless of their diversity. Adaptability of education also means the possibility of the system of education to react on time to the changing conditions in the labour market and in the society as a whole. Demand on specialists with a certain set of qualifications in the society, the ability to organize remote working in social and physical isolation during the pandemic are criteria of adaptable education to unpredictable global challenges. “The philosophy [of the right to education] is to establish a right to education so that everyone accordingly receives a suitable education consistent with the needs of the society in which it is provided”<sup>20</sup>.

---

16 *Ibidem*, para. 53.

17 *Ibidem*, para. 42.

18 General Comment 13: The Right to Education, para. 6 (d).

19 J-S Gordon, Is inclusive education a human right? *Journal of law, medicine and ethics*, winter 2013, p. 754–767.

20 Y. Daudet, K. Singh, The right to education: the analysis of UNESCO’s standard-setting instruments, UNESCO, 2001, p. 21.

#### 4. The Legal Regulation of Distance Learning in Belarus

The analysis of the national provisions presented below describes the main challenges of distance learning in higher education in Belarus. The main law regulating the system of education – the Code on education – defines a few forms of higher education. It is full-time and part-time, evening studies and distance learning<sup>21</sup>. The national legislation scanty regulates distance learning. The Code on education merely provides the definition of what distance learning means<sup>22</sup>. Thus, distance education is defined as a type of part-time education when learning is provided mainly via modern communication and information technologies. The literacy interpretation of “predominantly application of communication and information technologies” means that this is not a classical understanding of distance learning, where all interaction between teachers and learners takes place with the usage of ICT (information and communication tools). The facts and provisions of distance learning presented in the article demonstrates that the Belarusian hybrid of distance education only partially meets the contemporary world needs and the world-spread idea of distance learning.

At first glance, the little provisions on distance education could be an opportunity for higher education institutions to regulate distance education internally<sup>23</sup>, however it only seems easy in theory. To make higher education in Belarus truly accessible is a hard task in the conditions of the centralized management of the system of education and the limited institutional autonomy.

The first challenge for students of distance learning will face them during the recruitment process. The law says that an entrant must submit to the admission commission of the selected institution the original version of the personal documents and an application form<sup>24</sup>. The personal submission of a hard copy of the required documents is a significant obstacle for entrants from small towns or removed areas and of course for foreigners. The law clarifies that in situations when the entrant cannot stand before the commission to submit the papers in person it can be done by his or her representative with the documented reason of entrant’s inability to do that. The admission commission has the right to refuse the acceptance of the documents

---

21 Кодекс об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З, НРПА, 2011, № 140, 2/1877 с изм., ст. 17 (Kodeks ob obrazovanii ot 13 yanvarya 2011 g. № 243-Z, NRPA, 2011, № 140, 2/1877 s izm., art. 17.).

22 Кодекс об образовании, ст. 17 п. 3 (Kodeks ob obrazovanii, st. 17 p. 3.).

23 С. Лебедь, ИТ в высшей школе – востребованная или вынужденная необходимость, Наука и инновации, № 6 (208), июнь 2020, с. 43 (S. Lebed', IT v vysshej shkole – vostrebovannaya ili vyzhuzhennaya neobhodimost', Nauka i innovacii, № 6 (208), iyun' 2020, s. 43).

24 Указ Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 80 „О правилах приема лиц для получения высшего образования I ступени и среднего специального образования”, НРПА 2006 г., 1/7253сизм., п. 11 (Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 7 fevralya 2006 g. № 80 „O pravilah priema lic dlya polucheniya vysshego obrazovaniya I stupeni i srednego special'nogo obrazovaniya”, NRPA 2006 g., 1/7253 s izm., p. 11).



in case of an unreasonable excuse of absence<sup>25</sup>. Neither the notary certified copies nor the delivery by regular mail is permissible. Obviously, such regulations make distance education much less accessible and less attractive for future students.

The learning process is also far from being truly online. During the 10<sup>th</sup> International conference dedicated to distance learning the following recommendations for the improvement of the national legislation were announced.

1. To enable the distance intermediate and final assessment of students. Nowadays students have to arrive in Belarus to take the final examinations before the teaching staff.
2. To enable flexibility in the academic calendar of students. Currently the date of examinations, vacations and academic study are fixed in the educational standards and model programmes at the national level.
3. To apply to a broader extent the electronic signature and digital form of document exchange in higher education. According to the contemporary rules students have to submit the hard copy of the diploma work or project. The contract of paid education between a learner and university is to be signed in a hard copy.
4. To simplify the financial transactions between learners and higher education institutions. The bank service fees for international wires estimate about 50 USD<sup>26</sup>.

All these improvements require the structural changes, including the amendments of the legislation on higher education.

## 5. Case Studies of Distance Learning in Belarus

Distance learning opens the access to higher education for people with disabilities and other vulnerable groups of the population. At this place, it is interesting to present the results of the social pilot project “Education opens the door” realized in Belarus in 2015–2017<sup>27</sup>. The Department of sentence execution and the Innovative university of Minsk with the financial support of the EU and DVV International conducted

---

25 *Ibidem*.

26 Н. Нікалаева, Адукацыя на адлегласці, ці Падводныя камяні анлайн-навучання, Звязда, 04.01.2018, с. 6 (N. Nikalaeva, Adukacyya na adleglasci, ci Padvodnyya kamyani anlajnavuchannya, Zvyazda, 04.01.2018, p. 6).

27 The description and results of the project are illustrated in the final report. Отчет о результатах реализации проекта «Образование открывает двери» и изменении отношения осужденных и специалистов к проблематике обучения на протяжении всей жизни (Отчет о rezultatah realizacii proekta «Obrazovanie otkryvaet dveri» i izmenenii otnosheniya osuzhdennyh i specialistov k problematike obucheniya na protyazhenii vsej zhizni), 2016, [http://www.dvv-international.org.ua/fileadmin/files/eastern-neighbors/Belarus/Publications/Final\\_report\\_\\_full\\_version\\_\\_EOD.pdf](http://www.dvv-international.org.ua/fileadmin/files/eastern-neighbors/Belarus/Publications/Final_report__full_version__EOD.pdf) (17.03.2018).

a pilot project aimed to create opportunities for people in prisons to obtain higher education by distance learning. The innovative education center equipped with the computers was created in the female prevention center in the city of Gomel where 23 women could start or continue higher education in the fields of psychology, economy and management of the commercial entities, accounting. By the end of the first year of the project all students successfully completed the academic year, by the end of the second year one of the students completed the entire programme of education and received diploma<sup>28</sup>. Based on the experience of the pilot project the distance higher education was provided for about 200 prisoners in 8 places of detention in the country, however with the termination of the donor's funding by 2020 the project stopped its existence<sup>29</sup>.

At this point, it would be fair to admit that the accessibility of distance learning in Belarus needs the structural reforms as well as the feature of adaptability of education. One of the latest challenges for everyone in the world, including for the system of formal education, is the coronavirus disease, i.e. COVID-19. During the coronavirus pandemic the system of higher education in Belarus faced in full all disadvantages of the centralized management in education. It is important to clarify that the autonomy of higher education institutions and academic staff in Belarus is limited by the model documents approved by the Ministry of education. There are educational standards for master's degree studies, a model plan of education for each specialisation and a model syllabus for each discipline. The model plan for legal studies<sup>30</sup> and the model syllabi for all legal subjects are mandatory for all higher education institutions providing legal education<sup>31</sup>. Higher education institutions must design their own documents based on all these standards and templates, in terms of their own syllabi universities are entitled to introduce changes within no more than 30% of the content

---

28 The first diploma of higher education was given to the graduate on 13 October 2017, the international day of education in prisons.

29 В белорусских тюрьмах свернули программу получения высшего образования. Что будет дальше — непонятно, Mspring.online, часопіс пра чалавека і яго правы (V belorusskih tyur'mah svernuli programmu polucheniya vysshego obrazovaniya. CHto budet dal'she — neponyatno, Mspring.online, chasopis pra chalaveka i yago pravy), <https://mspring.online/ru/another-brick-in-the-prison-wal/> (27.07.2020).

30 Типовой учебный план по специальности высшего образования первой степени, 1–24 01 02 правоведение, утв. приказом Министра образования Республики Беларусь 28 июня 2013 №Е-24–1-002/тип (Тipovoj uchebnj plan po special'nosti vysshego obrazovaniya pervoj stepeni, 1–24 01 02 pravovedenie, utv. prikazom Ministra obrazovaniya Respubliki Belarus' 28 iyunya 2013 №Е-24–1-002/тип); Типовой учебный план по специальности высшего образования второй степени (магистратуры), 1–24 80 01 юриспруденция, магистр юридических наук, утв. приказом Министра образования Республики Беларусь 30 мая 2012 № E-24–2-001/тип (Тipovoj uchebnj plan po special'nosti vysshego obrazovaniya vtoroj stepeni (magistratury), 1–24 80 01 yurisprudenciya, magistr yuridicheskikh nauk, utv. prikazom Ministra obrazovaniya Respubliki Belarus' 30 maya 2012 № E-24–2-001/тип).

31 Кодекс об образовании, ст. 217 (Kodeks ob obrazovanii, art. 217).

of the model syllabus, including assessment methods and a form of delivery of the learning materials to students<sup>32</sup>.

During the coronavirus pandemic the heads of higher education institutions in Belarus faced a few challenges. On the one hand, the national authorities totally denied the existence of the virus and neither announced the lockdown nor recommended social and physical distancing in the society. On the other hand, under the influence of the world announcements the main intention of the people in Belarus was to limit the contacts in public places as much as possible. In March 2020 private companies started to introduce remote working, parents stopped taking children to the kindergartens and schools and students asked for the introduction of distance learning. The Ministry of education in the official telegram channel informed daily the updates at different levels of the system of education in Belarus. Thus, in the post as of March 16, 2020 the Ministry of education states that the Ministry of health is the only appropriate national authority to announce the quarantine in higher education institutions<sup>33</sup>. The Ministry of education recommended cancelling lectures and gatherings of many people (conferences, meetings) in higher education institutions, at the same time it “required the organization of the normal educational process”<sup>34</sup>. In the situation of the informational chaos and uncertainty in taking decisions the rectors and deans of the faculties felt frustrated with how they should to react to the world challenge and what instructions to provide in their alma maters to ensure education of good quality. Although there were no official announcements from the Ministry of education to replace offline education with distance learning in the higher education institutions, some universities, such as the Belarusian State University and Belarusian State Medical University, introduced distance education in all faculties by their internal regulation<sup>35</sup>. At that time, neither the Ministry of education nor the Ministry of health introduced the mandatory quarantine and distance learning in higher education.

---

32 Приказ Министерства образования о порядке разработки и утверждения учебных программ и программ практики, п. 4.12 (Prikaz Ministerstva obrazovaniya o poryadke razrabotki i utverzheniya uchebnyh programm i programm praktiki, p. 4.12).

33 Решение о введении карантина в учреждениях образования Беларуси принимает не Министерство образования, а Министерство здравоохранения (Reshenie o vvedenii karantina v uchrezhdeniyah obrazovaniya Belarusi prinimaet ne Ministerstvo obrazovaniya, a Ministerstvo zdravoohraneniya), 16.03.2020, <https://t.me/s/MinobrofBelarus?before=83> (02.08.2020).

34 Минобр РБ разрешил отказаться от лекций, научных и культурно-массовых мероприятий (Minobr RB razreshil otkazat'sya ot lekciy, nauchnyh i kul'turno-massovyh meropriyatij), 16.03.2020, <https://afn.by/news/i/274210> (02.08.2020).

35 Минобр Беларуси пока не созрел на карантин в учебных заведениях (Minobr Belarusi пока ne sozrel na karantin v uchebnyh zavedeniyah), 16.03.2020, [https://afn.by/news/i/274197?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.by%2Fnews](https://afn.by/news/i/274197?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.by%2Fnews) (02.08.2020).

At the moment of the preparation of the current article the authors could not reach the official data on how higher education is provided during the COVID-19 pandemic in Belarus. During the online conference organised in April 2020 and concerning the organization of the educational process using information and communication technologies the Minister of education said that “99% of educational institutions have access to the internet. Starting from 2019 the project called “IT University” was launched in 13 higher education institutions in Belarus. These universities have electronic platforms and digital tools that make it possible to organize interactive meetings between teachers and students”<sup>36</sup>. By the way, there are 51 higher education institutions in Belarus, 20 of them offer legal studies<sup>37</sup>. It is obvious that internet connectivity and digital tools of communication are necessary but not sufficient to provide the quality of higher education. From the unofficial sources it is known that the Academy of the Interior Ministry didn’t actually work during the pandemic. It might have happened due to the lack or underdevelopment of the system of distance learning or/and for security reasons as the Academy is subordinated to the Interior Ministry. The Belarusian State University, the Yanka Kupala State University of Grodno and the Academy of Public Administration under the Aegis of the President of the Republic of Belarus demonstrated the prompt and effective transformation of the offline legal studies to distance learning.

**The case study of the Belarusian State University.** The university was able to adapt its studies to the requirements of social distancing rapidly thanks to the Digital Transformation Strategy being implemented by the University in 2018<sup>38</sup>. The Strategy includes, but not limited to, the review and update of the content, forms and methods of teaching, changes in the research and management of education by improving its information and communication infrastructure, enhancement of using digital technologies in education. Starting from 2019 the university has actively introduced the learning management system ‘Moodle’ at all faculties enabling course enrolment, monitoring of online student’s activities and the storage of learning materials in the clouds. The documentation, including curricula and syllabi, assessment exercises, had to be prepared in a friendly manner for the distance

---

36 Организация учебного процесса с использованием информационно-коммуникационных технологий, 16.04.2020, онлайн-конференция (Organizatsiya uchebnogo processa s ispol'zovaniem informacionno-kommunikatsionnyh tekhnologij, 16.04.2020, onlajn-konferenciya), [https://www.belta.by/onlineconference/view/organizatsiya-uchebnogo-protsessa-s-ispolzovaniem-informatsionno-kommunikatsionnyh-tehnologij-1237/#go\\_to\\_up\(02.08.2020\)](https://www.belta.by/onlineconference/view/organizatsiya-uchebnogo-protsessa-s-ispolzovaniem-informatsionno-kommunikatsionnyh-tehnologij-1237/#go_to_up(02.08.2020)).

37 Образование в Республике Беларуси, Статистический сборник, Минск 2019, с. 133 (Obrazovanie v Respublike Belarusi, Statisticheskij sbornik, Minsk 2019, s. 133).

38 А. Король, Ю. Воротницкий, В. Кочин, Дистанция в образовании: от методологии к практике, Наука и инновации, № 6 (208), июнь 2020, с. 25–26 (A. Korol', YU. Vorotnickij, V. Kochin, Distancija v obrazovanii: ot metodologii k praktike, Nauka i innovacii, № 6 (208), iyun' 2020, p. 25–26).

learning format. The crucial moment in the implementation of distance learning came when the internal order of the head of the university determined the role of digital teaching tools in the traditional educational process<sup>39</sup>.

As of September 1, 2019 the faculties and other departments of the university created 642 online courses, as of March 1, 2020 (on the eve of the pandemic) its number increased to 1977<sup>40</sup>. During the coronavirus pandemic, the faculty staff and the university administration in general acted promptly and mainly intuitively. The implementation of distance learning at all faculties was introduced by the internal regulation in the begging of April<sup>41</sup>. As a result, by April 24, 2020 their number of online courses increased to 5429<sup>42</sup>. For online conferences, seminars and management meetings the university uses “Skype for Business” and “BigBlueButton” tools<sup>43</sup>.

It would be fair to admit that the technical infrastructure of the Belarusian State University was ready for the challenges caused by COVID-19 in the system of higher education in Belarus. At the same time, the head of the university affirms “we have no intention of implementing a full transition to distance learning for elite higher education, which is provided by such leading national universities as ours”. It is more like the marketing of the educational services, good and convenient content... At this stage, there are no plans to transition from offline higher education in Belarus to distance learning. We should encourage the academic staff to use digital technologies in the implementation of full-time education to improve the quality of the educational process<sup>44</sup>.

**The case study of the Academy of Public Administration under the Aegis of the President of the Republic of Belarus.** The transition to distance learning during the pandemic in the Academy went in a different direction. Since 2001 academic staff uses the learning management system “WEBST” to enable distance learning, in 2019 it was replaced with the modern system of “Moodle”<sup>45</sup>. For the purpose of the professional development of the academic staff in the realm of digital technologies the Centre of educational technologies consisting of 3 people was created. The Center

39 Положение об использовании электронных средств обучения в БГУ, утв. Приказом ректора БГУ 05.02.2019 № 100-ОД (Polozhenie ob ispol'zovanii elektronnyh sredstv obucheniya v BGU, utv. Prikazom rektora BGU 05.02.2019 № 100-OD).

40 А. Король, Ю. Воротницкий, В. Кочин, Дистанция...*op. cit.*, с. 28 (A. Korol', YU. Vorotnickij, V. Kochin, Distanciya..., p. 28).

41 Об организации образовательного процесса с использованием электронных средств обучения, утв. Приказом ректора БГУ 06.04.2020 (ob organizacii obrazovatel'nogo processa s ispol'zovaniem elektronnyh sredstv obucheniya, utv. Prikazom rektora BGU 06.04.2020).

42 А. Король, Ю. Воротницкий, В. Кочин, Дистанция...*op. cit.*, с. 28 (A. Korol', YU. Vorotnickij, V. Kochin, Distanciya..., p. 28).

43 *Ibidem*, p. 27–28.

44 *Ibidem*, p. 24.

45 Система дистанционного образования (Sistema distancionnogo obrazovaniya), <http://web6.pac.by/sdo/> (04.08.2020).

organises seminars and trainings for teaching staff and students of the Academy, presents know-how in higher education and supports in the implementation of IT technologies in the traditional offline education. Due to the fact, that the Academy is not a numerous higher education institution, the Centre of educational technologies could demonstrate the good results of their work<sup>46</sup>. In 2019 about 350 academic teachers took part in the 17 seminars, presentations and training courses aimed to raise the digital capacity and improve the quality of distance learning in the Academy<sup>47</sup>. As a result, 503 online courses by the beginning of the coronavirus pandemic<sup>48</sup>. Moreover, during the pandemic, both the academic staff and students at any time could receive the technical and methodological support of the members of the Centre how to make online education effective and qualitative.

The technical infrastructure of higher education is necessary but not enough to ensure the qualitative distance education. In May and June 2020 the Centre of educational technologies carried out two research on challenges and achievements of distance learning. The first survey was addressed to the students of the Academy, meanwhile the second was addressed to teaching staff. For the purposes of the current article, we present the main points concerning the capacity of academic staff to organise distance learning of legal studies. Then research was organised by means of the survey aimed to define the proficiency of the teaching staff in using the digital learning tools. 102 of 167 teachers took part in the survey, their answers enabled us to receive the following findings.

The most popular digital tools used in the legal studies are Moodle (92,2%), email communication (78,4%) and the social networks and messengers (63,7%). The law teachers are also familiar with other applications for online meetings and learning, such as Zoom, Discord and Quizlet, Skype and Google Meeting, however they were occasionally used. The traditional teaching methods in legal education in Belarus are lecturing and seminars. During the pandemic the majority of teaching staff had to change the format of lecturing. 32,4% of teachers kept organizing lectures as a narrative talk with the students. At the same time, 63,7% of the respondents organised the online discussion on the topic using the PowerPoint presentation or providing the text of the material in advance. The format of seminars was not affected by online learning during the pandemic: case studies, test and research papers (74,5%) and online group discussion of the controversial issues (56,9%) became online instead offline.

---

46 Ю. Хватик, Образовательные технологии как основа эффективного обучения, Наука и инновации, № 6 (208), июнь 2020, с. 33–36 (Y. Khvatik, *Obrazovatel'nye tekhnologii kak osnova effektivnogo obucheniya*, Nauka i innovacii, № 6 (208), iyun' 2020, p. 33–36).

47 *Ibidem*, p. 35

48 The statistic data is presented at the distance learning platform, <http://smoodle.pac.by/moodle/> (06.08.2020).

One of the main challenges of distance learning are the respondents called the interim assessment and the provision of feedback to the students. Almost 20% of the academic staff didn't have the interim assessment of the students due to the lack of previous experience of online assessment. The online test as an assessment method was used by 61,8% of the respondents. An essay and written assignment were mentioned by 62,7 % of the teachers.

One of the key elements of distance learning is the feedback and student-teacher interaction. The findings of the research points to the various digital tools used by the academic staff – messengers and email communication (41%), Moodle (21%), chats and forum (14,7%), online open hours (11%), phone calls and Zoom (7%).

Although the infrastructure of the universities in Belarus is well developed for the full implementation of distance education, the academic staff faced some difficulties in launching online education entirely. 56,9% of the respondents could not adapt easily and quickly the learning material for online education, 38.2% of teachers didn't have the previous experience with how to work with digital tools in education, including Moodle. More than 80% of the respondents would like to improve their capacity of provision of distance learning. They are interested in learning more about the methods of online group work and assessment tools, recording of PowerPoint presentations and lectures, drafting of online friendly educational documentation, best practices of online tests as an assessment method.

## **Conclusions**

Distance education is one of few the forms of education in Belarus that the provision of which is ensured by the national regulations concerning higher education. It opens the access to higher education to vulnerable groups of the society, including people with disabilities and prisoners. Distance learning attracts foreigners and supports the internationalization of higher education. Digital tools in higher education are not the end themselves, but a means to improve the quality of gained knowledge and skills. Unfortunately, distance learning in Belarus is not as widespread as other forms of education. Taking into account that higher education institutions are autonomous in choosing the appropriate form and content of the education they provide, the coronavirus pandemic is considered a strong motivating factor to move forward the system of higher education in Belarus towards the implementation of digital technologies in the educational process. It was stressful, but at the same time a powerful progress for everyone involved in the management and provision of education. We hope this harsh experience helps analyse the mistakes and achievements and stimulates the systematic reforms for the further development of digital education in Belarus.

BIBLIOGRAPHY

- Beiter K., *The Protection of the right to education by international law: including a systematic analysis of article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, Leiden: Brill 2006.
- Bucińska J., *Spoleczne prawa człowieka w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, *Rocznik nauk prawnych*, t. XIII, zeszyt 1, 2003.
- Daudet Y., Singh K., *The right to education: the analysis of UNESCO's standard-setting instruments*, UNESCO 2001.
- Gordon J-S., *Is inclusive education a human right?* *Journal of law, medicine and ethics*, winter 2013.
- Singh K., *Issues and challenges to the right to education in the digital age*, Report of the Special Rapporteur on the right to education, UN Doc. A/HRC/32/37.
- The Framework for Priority Action for Change and Development of Higher Education*, adopted with the World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century on 9 October 1998, ED-98/CONF.202/4.
- Tomasevski K., *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, *Right to Education Primers No 3*, Gothenburg 2001.
- Tomasevski K., *Preliminary report of the Special Rapporteur on the right to education*, UN Doc. CN.4/1999/49.
- Король А., Воротницкий Ю., Кочин В., *Дистанция в образовании: от методологии к практике*, *Наука и инновации*, №6 (208), июнь 2020 (Korol' A., Vorotnickij YU., Kochin V., *Distanciya v obrazovanii: ot metodologii k praktike*, *Nauka i innovacii*, №6 (208), iyun' 2020).
- Лебедь С., *ИТ в высшей школе – востребованная или вынужденная необходимость*, *Наука и инновации*, №6 (208), июнь 2020 (Lebed' S., *IT v vysshej shkole – vostrebovannaya ili vynuzhdennaya neobhodimost'*, *Nauka i innovacii*, №6 (208), iyun' 2020).
- Нікалаева Н., *Адукацыя на адлегласці, ці Падводныя камяні анлайн-навучання*, *Звязда*, 04.01.2018 (Nikalaeva N., *Adukacyya na adleglasci, ci Padvodnyya kamyani anlajn-navuchannya*, *Zvyazda*, 04.01.2018).
- Образование в Республике Беларуси*, *Статистический сборник*, Минск 2019 (Obrazovanie v Respublike Belarusi, *Statisticheskij sbornik*, Minsk 2019).
- Хватик Ю., *Образовательные технологии как основа эффективного обучения*, *Наука и инновации*, №6 (208), июнь 2020 (Khvatik Y., *Obrazovatel'nye tekhnologii kak osnova effektivnogo obucheniya*, *Nauka i innovacii*, №6 (208), iyun' 2020).



**Gracienne Lauwers**<sup>1</sup>

Free University of Brussels, Belgium

Vytautas Magnus University, Vilnius University, Lithuania

University of the Free State, South Africa

glauwers@me.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0078-5568>

## **The Lack of Legal Protection of Union Rights on Termination of Fixed Term Academics at Public Universities in the Flemish Community of Belgium. Admissibility Issues of an Application Based on the Framework Agreement on Fixed-term Work at Public Universities in the Assessment by the Supreme Administrative Court of Belgium**

**Abstract:** The question of sufficient protection of academics employed with successive fixed-term employment contracts or relationships in the university sector had been raised in several procedures before the Court of Justice of the European Union (hereafter: CJEU)<sup>2</sup>. These cases deal with the substantive basis of the claims of the academics. Admissibility of their claims was not an issue. Unlike the research dealing with the substantive basis of the claims of academics based on the Framework agreement on fixed-term work, this article deals with a ruling on the admissibility of the plea based on the Framework agreement on fixed-term work encountered by academics in the Flemish Community of Belgium. The article first outlines the exception from general labour law in the Higher Education Code of the Flemish Community of Belgium that allows universities to employ academics indefinitely

---

1 The author expresses her deep gratitude to Professor Roberto Toniatti whose guidance on Italian education law and on the 2014 Mascolo case was very enlightening.

2 The cases were primarily Article 267 TFEU cases (preliminary rulings). However, in 2015, the Commission decided to bring a case against Estonia for failure to fulfil its obligations under EU law before the CJEU (Article 258 TFEU) for not providing effective protection against abuse arising from successive fixed-term employment in the academic sector as required by the Framework agreement on fixed-term work.

with fixed-term relationships through the practice of a mosaic combination of a part-time statutory employment under administrative law and a part-time contractual employment under labour law.<sup>3</sup> It then discusses the impact of the exceptions on the admissibility of claims for damages, compensation and reinstatement by fixed-term academics at a Flemish public university based on the violation of Council Directive 1999/70/EC and Framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP<sup>4</sup> brought before the Council of State, which is the supreme administrative court of Belgium.<sup>5</sup> The author argues that the Belgian Council of State incorrectly applied Directive 1999/70/EC and the Framework agreement on fixed-term work in judgment no. 247.434 of April 21, 2020, while it was – in its capacity of supreme administrative court of Belgium – under the obligation of Article 267 TFEU<sup>6</sup> to refer for a preliminary ruling to the CJEU. The refusal by the Belgian Council of State to refer questions for a preliminary ruling to the CJEU and a wrong interpretation of Union law could result i. a. in State liability for damage resulting from breach of its obligations under Community law<sup>7</sup> whereas the

---

3 The problems encountered by the academics with the substantive basis of their claims based on the Framework agreement on fixed-term work are not dealt with in this article and are subject of a separate research paper. The substantive basis of the claims brought by an academic against an higher education sector employer concern the national definition of ‘successive’, the ‘objective reasons’ in national law, preventive national measures to avoid abuse of successive fixed-term relationships, and national measures to punish the abuse of successive fixed-term contracts accompanied by an effective and dissuasive penalty mechanism. Cfr. i.a. R. Blanpain, *European Labour Law*, 12th edition, Wolters Kluwer, 2010, p. 472 and following; C. de la Porte P. and Emmenegger, *The Court of Justice of the European Union and fixed-term workers: still fixed, but at least equal*, European trade union institute Working Paper 2016.01, ETUI aisbl, Brussels, 2016; K. Sulpice, S. Picard S. and S. Clauwaert, *Fixed-term work in EU-25: one protective framework, several national contexts: an ETUC perspective*, (in:) R. Blanpain and C. Grant (eds.) *Fixed-term employment contracts: a comparative study*, Brugge, Vanden Broele 2009, p. 59–75; A. Koukiadaki, I. Katsaroumpas, *Temporary contracts, precarious employment, employees’ fundamental rights and EU employment law*, Directorate-General For Internal Policies, Policy Department C, *Citizens’ Rights And Constitutional Affairs Of The European Parliament*, European Union, 2017 (<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>).

4 Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP, OJ L 175, 10.7.1999, p. 43–48.

5 Case no. 247.434, Belgian Council of State, *X. v Universiteit Antwerpen*, April 21, 2020 (Judges of the Administrative Litigation Section in Case no. 247.434 are G. Van Haegendoren, D. Moons, B. Thys). The reasoning of courts on the substance of fixed term academics will be discussed in more depth in a separate article.

6 TFEU = Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

7 According to the settled and well-established case-law of the Court, national courts have an obligation to apply Union law and to set aside any provision of national law which may conflict with it. This is the logical consequence of the precedence of Union law. In the judgment in *Simmenthal*, the Court held in this regard that a national court must give effect to Community law and must accordingly ‘... set aside any provision of national law which may conflict with it, whether prior or subsequent to the Community rule ...’. See also the judgments in *Case C-213/89 Factortame* [1990] ECR I-2433, paragraph 20, and *Joined Cases C-6/90 and C-9/90 Francovich and Others* [1991] ECR I-5357, paragraph 32. *Case – 106/77* [1978] ECR 629, paragraphs 21 to 23. ‘Furthermore, it has been consistently held that the national courts whose task it is to apply the provisions of Community law in areas within their jurisdiction must ensure that those rules take full effect and must protect the rights which they confer on individuals’.

CJEU could have helped the Belgian Council of State in a preliminary ruling to determine the concept of 'successive' employment relationships, preventive measures and measures to punish abuse of fixed term contracts in Flemish universities, rule whether the articles in the Flemish Higher Education Code on vacancies and employment of fixed-term academic staff violate the Council Directive 1999/70/EC and Framework agreement on fixed-term work, and whether national Belgian procedural law makes the application for fixed-term academic staff at a Flemish public university virtually impossible or excessively difficult and therefore incompatible with the principle of effectiveness of Union law.

**Keywords:** fixed-term contracts, rights guaranteed by Union law, Flemish Community, admissibility of a case, public universities

## Introduction

The applicant had worked as an academic staff member without interruption for 25 years at Flemish universities: 9 years at KULeuven and 16 years at the Universiteit Antwerpen (hereafter: UA). At UA, the applicant was employed from 1999 till 2015 with 24 successive fixed-term employment relationships, before being dismissed at the turn of the year 2015/2016 officially on financial considerations.

The applicant worked from 1999 till 2006 as special fixed-term researcher (BAP) and from 2006–2015 as special independent academic staff (BAPZAP) in renewable fixed-term contractual employment relationships pending the opening of competitive selection procedures for a full-time permanent position.

In 2012 UA finally held a competitive selection procedure although for 40% only. The applicant was ranked in the first place and was awarded a three-year fixed-term statutory independent academic staff (ZAP) employment relationship which the applicant combined for the remaining percentage with a fixed-term independent academic staff (BAPZAP) contractual employment relationship.

In 2016, the positions which the (now former) academic staff member had fulfilled, were assigned through internal procedures to an academic staff member who was ranked after the applicant in the 2012 competitive selection procedures<sup>8</sup> and to the president of the department himself who did not take part in the selection procedures of 2012 at all.

After having terminated the applicant's employment relationships upon its expiry on the turn of the year 2015/2016 based on financial consideration, the Faculty of Social Sciences at UA started in 2017 the organisation of the recruitment

---

8 The CV of the academic who replaced the applicant, mentions law studies at UA, director of a vocational training school and staff member involved in quality assurance issues. She obtained in 2009 as a lawyer a PhD in educational sciences with a pedagogy promotor at UA. She was assigned a 100% ZAP position in 'construction & urban planning law' and representative of the (liberal) labour union at UA. The first year (2016), mainly guest lecturers taught the course, the second year the students had to follow courses at a partner university in Ghent, and the third year the formerly successful subject was erased from the curriculum. Her position in 2020 mentions 'legal advisor for the Flemish Minister for Mobility and Public Works'.

procedure for a 100% tenured permanent position. The applicant participated in the open selection procedures but was not invited because the applicant had brought a claim before the Rectorate<sup>9</sup>, the external prevention service and the Belgian Council of State. The post held by the fixed-term applicant from 1999 till the turn of the year 2015/2016 was assigned after open selection procedures from which the applicant was cleared, in 2018 to the PhD student within the Faculty of Social Sciences of UA.

Having covered a vacant post for more than 16 years of service with 24 successive fixed-term employment relationships till the Faculty of Social Sciences at UA would decide on a full-time open vacancy and competitive selection procedure, the fixed-term worker concerned thus brought an action in the Belgian Council of State for the annulment of the decision of the (public) UA against the termination of the contract upon expiry of the agreed term, not to renew the 24<sup>th</sup>. employment relationship for permanent staffing needs and the refusal to offer a permanent position at the end of the fixed-term contract.

Under Belgian and Flemish law, no compensation is payable at the end or upon the termination of a fixed-term contract. Abuse and compensation under Council Directive 1999/70/EC and the Framework agreement on fixed-term work was therefore at issue in this case.

## **1. Applicable National Law and Practice**

### **1.a. Belgian Labour Law**

Directive 1999/70/EC concerning the Framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP was implemented in Belgian federal labour law. Article 10bis of the (federal) Employment Contracts Act of 3 July 1978 provides for a maximum of four successive fixed-term contracts of three months within the maximum limit of two years, even if non-continuous, entailing equivalent duties for the same employer, following which the fixed-term contract would be deemed to be a permanent contract.<sup>10</sup>

The (federal) Employment Contracts Act of 3 July 1978 provides that the abuse of successive fixed-term employment contracts is sanctioned in an identical manner in the public sector and in the private sector by the conversion of the fixed-term contract into an employment contract of indefinite duration.<sup>11</sup>

---

9 In the period 2012–2016, the position of vice-rector was held by the Professor of European Union Law and Private International Law at UA.

10 Article 10 bis § 2. Employment Contracts Act of 3 July 1978 (*Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten*, 3–07-1978, B.St. 22–08-1978). <https://overheid.vlaanderen.be/personeel/regelgeving/opeenvolgende-arbeidsovereenkomsten-voor-bepaalde-duur>

11 European Centre of Expertise (ECE) based on reports submitted by the Network of Labour Law Experts, Flash Reports on Labour Law, March 2018, Summary and country reports 03/2018,

The Law of 5 June 2002 on the non-discrimination of fixed-term employment contracts<sup>12</sup> implements Clause 4(1) of the framework agreement which prohibits, in a general manner and in unequivocal terms, any difference in treatment of fixed-term workers in respect of employment conditions which is not objectively justified. Clause 4(1) is unconditional and sufficiently precise for individuals to be able to rely upon it before a national court.<sup>13</sup>

The standard type of employment contract used in Belgium is the open-ended employment contract. The employer has to prove that he has objective and material reasons for issuing a fixed term contract when fixed term contracts have been concluded successively without any interruption imputable to the worker.

### **1.b. The Higher Education Code of the Flemish Community and Internal Regulations of the Universities**

However, in matters of education and training, in Belgium the communities have legislative power and issue community decrees which have the force of law. The (federal) Employment Contracts Act of 3 July 1978 is applicable to employment relations in public universities to the extent that the matter is not covered by the Flemish Higher Education Codex of 11 October 2013. Thus the legal framework and the legal status and the conditions of service for academic staff at universities is shaped primarily in the Flemish Higher Education Code of 11 October 2013, including the conditions for being employed as independent academic staff (ZAP) at universities including lecturers, senior lecturers, professors and full professors.

The first condition for being appointed as independent academic staff (ZAP) is recruitment in a vacant position after completion of an open competitive selection procedure.

Pending the open vacancy for recruitment in a vacant position for an independent academic staff member (ZAP), academic staff can be employed as special fixed-term independent academic staff in a contractual position (BAP or BAPZAP) while performing the same teaching, research and academic services as permanent tenured independent academic staff (ZAP).<sup>14</sup>

The second condition is that the open vacancy for recruitment as permanent tenured independent academic staff (permanent statutory ZAP) is done for a full

---

Belgium (Expert Prof. Dr. Wilfried Rauws), page 16, Implications of CJEU Rulings and ECHR, Remarks on the CJEU case C-494/16, 07 March 2018, Santoro.

12 Law of 5 June 2002 on the non-discrimination of fixed-term employment contracts (*Wet betreffende het non-discriminatiebeginsel ten voordele van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd*) of 5–06-2002, B.St. 26–06-2002; entrance into force 06–07-2002.

13 Case C-268/06 (Grand Chamber), *Impact v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others*, [15 April 2008] EU:C:2008:223, paragraphs 57–58, 60, 68, 70, 73, 79–80, operative part 2.

14 Article V.4 Higher Education Code of the Flemish Community of Belgium.

time or a structural percentage, to be defined by the university. A public vacancy for recruitment for a non-structural percentage leaves the academic staff member being employed in a renewable fixed-term non-structural statutory independent academic staff employment relationship (fixed-term statutory ZAP) regulated by administrative law eventually in combination with a position of renewable fixed-term special contractual independent academic staff member (BAPZAP) or renewable fixed-term contractual researcher (BAP) which are both regulated under labour law for the purposes of satisfying lasting and permanent staffing needs pending the opening of a structural selection procedure.

### **1.c. Legal Categories of Academic Staff Performing the same Permanent Teaching, Research and Academic Services**

Independent academic staff is appointed as full-time or as part-time. Full-time independent academic staff (permanent statutory ZAP) is appointed permanent.<sup>15</sup> Part-time independent academic staff with a structural percentage is appointed permanent (permanent statutory ZAP) and with a non-structural percentage is appointed renewable fixed-term (fixed-term statutory ZAP).<sup>16</sup> The internal regulations of each university define the percentage 'structural'.

The Flemish Higher Education Code does not contain transparent and objective criteria for an open vacancy for recruitment of an independent academic staff member (ZAP), neither for the percentage of the open vacancy.<sup>17</sup>

Nor does it have objective and transparent criteria for determining whether the conclusion and renewal of renewable fixed-term employment relationships under administrative or labour law actually meet a genuine need and whether they are capable of achieving the objective pursued and are necessary for that purpose, or no other preventive measure to eliminate the risk of abusive use of such contracts.

## **2. The Reasoning of the Belgian Council of State in Judgment no. 247.434**

The applicant raised questions concerning the constitutionality and the compatibility with Union law of the national legislation on the recruitment and status of independent academic staff in universities in the Flemish Community of Belgium, on the ground that there are no appropriate measures to sanction discrimination and to prevent the abuse of fixed-term employment relationships and that no compensation for the abuse of fixed-term contracts within university employment was payable.

---

15 Article V.28 (1) Higher Education Code of the Flemish Community of Belgium.

16 Article V.28 (2) Higher Education Code of the Flemish Community of Belgium.

17 Article V.10 and V.11 Higher Education Code of the Flemish Community of Belgium.

The Belgian Council of State simply stated that employment relationships concluded for a fixed-term always end automatically – thereby refusing to take into account the 24 successive fixed-term employment relationships. It held that financial reasons stated in a non-binding internal faculty education plan that – in this case – was applied on part-time academic staff only, was an ‘objective’ reason. It did not investigate whether the conclusion and renewal of 24 contracts actually meet a genuine need and whether they are capable of achieving the objective pursued and are necessary for that purpose, and whether they entailed the specific risk of abusive use of such contracts.

According to the Belgian Council of State, there was no obligation of UA to take any action and thus no abuse because fixed-term employment relationships always end automatically. Legal costs and the expenses incurred for the purpose of the proceedings before the court had to be borne by the applicant with 24 fixed-term successive contracts in a precarious position during 16 years at the UA.

Although the applicant argued that Article V.28 in the Flemish Higher Education Code, discriminating non-structural academic staff, must be disapplied by the court as a result of the vertical effect of Directive 1999/70/EC against the Belgian state and the public university as EU law obligations towards non-structural statutory independent academic staff (fixed-term ZAP) and contractual special independent academic staff (BAPZAP) in permanent jobs in public universities was not being respected without any appropriate, adequate and equivalent preventive protection and sanctions, the Belgian Council of State did not seek a preliminary ruling concerning the compatibility of Flemish legislation on fixed-term employment relationships in the university sector with Directive 1999/70/EC and the Framework agreement. Nor did it ensure effective protection to non-structural fixed term statutory independent academic staff (fixed-term ZAP) and special fixed-term independent academic staff (BAPZAP) by not applying the provisions that precluded the application of the Belgian federal labour law and the full effect of Directive 1999/70/EC and the Framework Agreement through disapplication of the provisions in the Flemish Higher Education Code.

Ruling that the case was inadmissible, the Belgian Council of State did not investigate the substantive issues including preventive measures and measures to penalise the misuse of fixed-term contracts at Flemish universities such as whether the university has to convert these contracts into a permanent position. Neither did it investigate whether the renewal of 24 fixed-term contracts during 16 years covered temporary staff needs or in fact permanent needs.

No reference was made to the case law on fixed-term employment in the higher education sector of the CJEU such as Case C274/18 Minoos Schuch-Ghannadan, or Case C190/13 Antonio Márquez Samohano.<sup>18</sup>

By contrast, the Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italy) lodged on 23 April 2019 a request for a preliminary ruling on Italian law and the practice of fixed-term contracts between researchers and universities in *EB v Presidenza del Consiglio dei Ministri and Others* (Case C-326/19).<sup>19</sup>

---

18 Case C-274/18 Minoos Schuch-Ghannadan v Medizinische Universität Wien [3 October 2019] EU:C:2019:547; Case C190/13 Antonio Márquez Samohano v Universitat Pompeu Fabra [13 March 2014] EU:C:2014:146; The author also mentions the Joined Cases C22/13, C61/13 to C63/13 and C418/13, Raffaella Mascolo and others v Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca [26 November 2014] EU:C:2014:2401. The Mascolo case is especially relevant with regard to the practice in the public education sector of the use of fixed-term labour relationships for long term permanent positions of the authorities concerned, pending the requirement to fulfil the successful selection in open competitions for which no precise time frame has been fixed, thereby keeping the staff member in a position of precariousness because of the complete uncertainty when such competitions will be held. The case will also be dealt with in Complaint No.144/2017, Council of Europe – European Committee of Social Rights, *Confederazione Generale Sindacale CGS v. Italy*, Case Document No. 1, 12 April 2017, Registered at the Secretariat on 7 March 2017.

19 Paragraph 109 section 2 of the Austrian law on universities states: “1. *Employment contracts can be entered into for an indefinite or a definite period of time. Unless otherwise provided in this federal law, fixed-term employment contracts have a maximum duration of six years under penalty of invalidity. 2. A sequence of consecutive [fixed-term contracts] is only permitted for female employees or employees employed in externally funded projects or research projects and for personnel employed exclusively for educational purposes as well as for replacement personnel. The total duration of consecutive employment contracts of an employee or employee may not exceed six years, or eight years in the case of part-time work. A one-time extension up to a maximum duration of ten years, and of twelve years in the case of part-time work, is permitted if there is objective justification, in particular the continuation or completion of research projects and publications.*”

Advocate General Pitruzzella referred to previous case law stating that such a purely formal provision does not permit objective and transparent criteria to be identified in order to verify whether the renewal of such contracts actually responds to a genuine need, is capable of achieving the objective pursued and is necessary for that purpose. That provision therefore carries a real risk that it will result in abusive use of that type of contract and, accordingly, is not compatible with the objective of the framework agreement and the requirement that it have practical effect (G. Pitruzzella's Opinion of 27 June 2019 EU:C:2019:547 in case C-274/18, *Schuch-Ghannadan v Medizinische Universität Wien* [3 October 2019] EU:C:2019:828, paragraph 19–40).

In Estonian law, the cumulated duration of successive fixed-term employment with an interval between fixed-term contracts of less than 2 months is 5 years after which they are converted to a permanent contract. In the specific context of the academic sector, the long closures over the summer period (first half of June till the beginning of September) allowed universities in Estonia to employ academics indefinitely on fixed-term contracts covering the academic year, by interrupting the employment contract over the summer closure period. According to the Commission, this does not provide effective protection against abuse arising from successive



The author also incites a certain curiosity why the Belgian Council of State in judgment no. 247.434<sup>20</sup> did not follow analogously its own reasoning developed in case nr. 226.345 of 5 February 2014 in compulsory education. “In education, fixed-term appointment precedes a permanent employment relationship, as it were concluded as concluded for a trial period. If there are no available job opportunities for a permanent position, the staff member acquires the right to a fixed-term appointment for an indefinite period after a number of years. Even if the employment relationship ends by law at the end of the school year, the teacher as a rule starts working at the same employer at the start of the new school year gaining further seniority. According to the Council of State, a fixed-term appointment in that regard must be nuanced taking account of all the relevant circumstances of the case, namely whether the staff member in concrete terms, demonstrates that the contested decision deprives the applicant of the opportunity for (...) a permanent employment relationship.”<sup>21</sup>

The Government of the Flemish Community of Belgium did not set out a plan to stabilise precarious employment of fixed-term academic staff members in the university sector. Neither did university administrations take measures to avoid situations of precarious employment through the award of structural percentage employment relationships to successful candidates in competitions to fill permanent staffing needs for teaching, research and academic services.

---

fixed-term employment. The Commission referred Estonia to the EU Court of Justice, (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=706&newsId=2224&furtherNews=yes>).

Case C326/19 deals with the Italian law and the conclusion and extension for a total period of five years (three years and a possible extension of two years) of fixed-term contracts between researchers and universities, making the conclusion of the contract subject to the availability of ‘the resources for planning for the purposes of carrying out research, teaching, non-curricular activities and student service activities’ and also making an extension of the contract subject to a ‘positive appraisal of the teaching and research activities carried out’, without laying down objective and transparent criteria for determining whether the conclusion and renewal of those contracts actually meet a genuine need and whether they are capable of achieving the objective pursued and are necessary for that purpose, and therefore entails a specific risk of abusive use of such contracts, thus rendering them incompatible with the purpose and practical effect of the framework agreement, and the difference in treatment of persons employed by public authorities under a flexible employment contract governed by the rules of labour law who have the right to maintain the employment relationship, and staff employed on fixed-term contracts by public authorities under administrative law who do not have such a right in general in which case no other effective measure is available under the national legal system to penalise such abuse with regard to these workers. The judgment of the Court of Justice of the European Union in this case is still pending.

20 Belgian Council of State (Raad van State), judgment no. 247.434 of April 21, 2020.

21 Belgian Council of State (Raad van State), judgment no. 226.345, 5 February 2014, paragraph 5.8.2

### **3. Admissibility *ratione personae* Issues in the Claim of an Academic Staff Member Consenting to the Renewal of 24 Successive Fixed-term Employment Relationships and Judgment no. 247.434 of the Belgian Council of State Running Contrary to EU law**

According to the assessment of the Belgian Council of State in judgment no. 226.345, the fixed-term academic did not contest the successive 24 renewals and only disputed the lawfulness at the termination of the 24<sup>th</sup> employment relationship. “*Too late*”<sup>22</sup> – according to the Belgian Council of State.<sup>23</sup> The fact that the academic staff member of the public Flemish university UA thus (implicitly) consented to the renewal of 24 successive fixed-term employment relationships was thus capable of removing the abusive element from that public university’s conduct in the event of abusive use by a public university of successive fixed-term employment relationships.

However, in the CJEU cases C-274/18 *Minoo Schuch-Ghannadan* and C190/13 *Antonio Márquez Samohano*<sup>24</sup>, applicants employed with successive fixed-term employment relationships in Austria and Spain disputed the lawfulness at the termination of their employment relationship and not at the beginning or renewals of the successive employment relationship.

So did the applicant consenting with 8 successive fixed-term employment relationships for a duration of 11 years at a Flemish state-funded university before being dismissed on financial considerations in Case 2016/AP/1117 before the Brussels Labour Court of Appeal without encountering any admissibility problems.

---

22 The author expresses the following major concerns which the “too late” qualification of the Belgian Council of State. As the request for annulment of administrative acts, such as the employment by a public university, based on the plea of illegality of successive fixed-term contracts and on the non-compliance with the Framework agreement on fixed-term work must – at least according to the Belgian Council of State – be lodged with the Belgian Council of State within sixty days after the notification of the employment decision by the university, the academic employed with a fixed-term employment relationship would have to take the university to court in order to preserve the protection of the Framework agreement on fixed-term work directly after being re-appointed for another fixed-term. A claim of an academic being lodged directly after the re-appointment for another fixed-term by the university may lead to a lack of comprehension by the decision makers at the university and alienate the actors. Moreover, as the majority of academics at the universities are employed under a fixed-term employment relationship, this could result in a significant rise of claims of academics employed by a public university with a fixed-term employment relationship to safeguard their rights conferred by the Framework agreement on fixed-term work. This is undesirable or even impossible for those academics who are not informed in advance of their rights or this practice.

23 Belgian Council of State (Raad van State), *X v Universiteit Antwerpen*, judgment nr. 247.434 of 21 April 2020.

24 Case C274/18 *Minoo Schuch-Ghannadan v Medizinische Universität Wien* [3 October 2019] EU:C:2019:547; Case C190/13 *Antonio Márquez Samohano v Universitat Pompeu Fabra* [13 March 2014] EU:C:2014:146.

Moreover, on the substance of the case, the Brussels Labour Court of Appeal ruled that the limits of Article 10a of the (federal) employment contract law were not respected and that the Flemish state-funded university improperly applied the provisions of the university decree (included after codification in the present Flemish Higher Education Code) and its internal regulations to make use of successive employment relationships and that it did not rebut the presumption of Article 10 of the (federal) employment contract act and that it did not adduce specific evidence of justification or objective reasons to justify the renewal of such contracts or relationships.<sup>25</sup> It further held that it is for the national court to establish objective reasons justifying that a fixed-term appointment exists in the particular case before it, thereby referring to recital B.16.2 of judgment 55/2016 of 28 April 2016 of the Belgian Constitutional Court.<sup>26</sup> The Brussels Labour Court of Appeal established the classification of the employment relationship between the applicant with the Flemish state-funded university and the legality of the decision terminating that relationship, reminding the parties that the Court may substitute its own assessment for that of the parties and replace the contractual qualification individually negotiated by the parties with its own qualification.<sup>27</sup>

Also the Belgian Council of State has the right to establish the right classification of employment relationship and measures taken within that relationship. In judgment no. 219.605, a tenured academic staff member claimed she lived life at work in a culture of fear at a public university college and that she was given a research-only-assignment against her will after she had arranged a private conversation with the assessment committee. The Belgian Council of State ruled that this new assignment, relieving her of her teaching assignments against her will, could be indicated with reasonable assurance to be a disciplinary measure. It held for the applicant and ordered the university college to reinstate her to her former position.<sup>28</sup> Surprisingly, the Belgian Council of State did not elaborate in judgment no. 247.434 on the measure of dismissal on financial considerations followed by a full-time open selection procedure once the applicant had been dismissed and it left out of consideration that the applicant was not called to an interview after bringing a case before the Council of State.

---

25 Case 2016/AP/1117, Arbeidshof Brussel, Chimkovitch v. Vrije Universiteit Brussel, 2 July 2018, paragraph 36. The applicant in this case had been employed for 11 years continuously at a state-funded university from October 2004 till September 2013 with 8 successive fixed-term contracts before being dismissed officially on financial considerations.

26 This case concerned part-time visiting professors in university colleges.

27 Case 2016/AP/1117, Arbeidshof Brussel, Chimkovitch v. Vrije Universiteit Brussel, 2 July 2018, paragraph 20 and 21 with reference to Cass. 23 December 2002, JTT 2003, 271 with note; Cass. 28 April 2003, JTT 2003, 261 and subsequent similar judgement.

28 Belgian Council of State (Raad van State), nr. 219.605, De Wit v. Xios Hogeschool Limburg, 4 June 2012.

The author incites a certain curiosity why the Belgian Council of State in case nr. 247.434<sup>29</sup> did not elaborate on the qualification individually negotiated by the parties, nor on any other issues of applicability of Council Directive 1999/70/EC and the Framework agreement on fixed-term work on academics in successive fixed term employment relationships at Flemish public universities and the deficiencies in the Flemish Code on Higher Education.

Belgian law does not have a rule which would oblige the academic staff member to bring an action for the Belgian Council of State at the moment of the appointment and renewals. And even if such a procedural rule would exist at all, it makes the exercise of the rights conferred upon the fixed-term academic staff member by Union law virtually impossible or excessively difficult and is therefore incompatible with the principle of effectiveness to ensure the full effectiveness of EU law.

In its judgement of 19 March 2020 in joined Cases C-103/18 and C-429/18, the CJEU held that the fact that the worker consented to the establishment and/or renewal of successive fixed-term employment relationships with a public employer, is not capable of removing the abusive element from that employer's conduct, so that the framework agreement would not be applicable to that worker's situation.<sup>30</sup> According to the CJEU, if this consent resulted in the disapplication of the framework agreement, the goal of the framework agreement – which is to counteract the power imbalances between employees and employers – would be fully undermined.

The procedural position of the fixed-term staff member was explained in more detail by Advocate General Kokott in this case.<sup>31</sup> The Advocate General stated that the provisions of the framework agreement, read in conjunction with the principle of effectiveness, must be interpreted as “precluding national procedural requirements which require the fixed-term worker to take an active stance by appealing (when concluding the fixed-term employment relationship) or by appealing against all successive appointments and dismissals in order to benefit from the protection afforded by the Directive and the rights conferred upon the fixed-term worker by the Union legal order.”<sup>32</sup>

According to the Advocate General, such a rule amounts to interpreting the passivity of the fixed-term worker as giving consent to the abuse, although, according to the Advocate General, there may be obvious reasons for the passivity, such as unfamiliarity with one's rights, the cost of court procedures or fear of retaliation.<sup>33</sup>

---

29 Belgian Council of State (Raad van State), judgment no. 247.434 of April 21, 2020.

30 Joined Cases C-103/18 and C-429/18, *Domingo Sánchez Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [19 March 2020] EU:C:2020:219.

31 Advocate General J. Kokott's Opinion in Joined cases C103/18 and C429/18, *Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [17 October 2019] EU:C:2019:874, paragraph 92.

32 *Idem*, paragraph 96.

33 *Idem*, paragraph 93.

The circumstances of the main proceedings of judgment no. 247.434 before the Belgian Council of State are a clear illustration of the risk of retaliation. As a result of a whistleblower complaint to the Rectorate and the lodging of a complaint against the tenured staff of the department with the external prevention service of UA and the initiation of legal proceedings, the fixed-term academic became *persona non grata* in all subsequent open vacancies at UA and was excluded from all subsequent selection procedures at the faculty because of lack of so-called behavioural competencies and lack of so-called loyalty. By declaring the claim inadmissible, the Belgian Council of State circumvented the obligation to investigate the substance of the claim.

According to Advocate General Kokott, the procedural disadvantage (requiring the fixed-term worker to take an active stance) is clearly contrary to the objective of the framework agreement.

If the fixed-term staff member refrains from challenging the decision on the basis of an incorrect assessment or unfamiliarity with the decision in question, this would always be disadvantageous for the staff member.<sup>34</sup> Such a loss of rights could be an incentive for the responsible authorities to breach Clause 5 of the framework agreement. If the worker objects to successive fixed-term employment relationships, the employment relationship could be terminated without committing any abuse. If workers do not object, they will lose their legal protection from Clause 5.<sup>35</sup>

#### **4. Admissibility *ratione materiae* issues in a Claim of a Fixed-term Academic Staff Member in a Vacant Permanent Post Pending a Selection Procedure**

In judgment no. 247.434 of the Belgian Council of State, the successive fixed-term contractual employment relationships (BAP and BAPZAP) in the public university sector were concluded with the academic staff member from 1999 till 2015 combined with a 40% statutory employment relationship (ZAP) from 2012 till the turn of the year 2015/2016 as the result of the failure of UA to arrange for a full-time open selection procedure to definitively fill the permanent post. The university only opened a full-time open selection procedure after dismissing the applicant at the turn of the year 2015/2016 on financial considerations.

This absolute discretion in decision making resulting in arbitrary application of Art. V.25 of the Flemish Higher Education Code regarding the opening of open selection procedures and the percentage for a permanent employment under administrative law for the period 1999–2015 remains without any legal consequence for the UA. Accordingly, the Belgian Council of State ruled that it was possible that the

---

34 *Idem*, paragraph 93.

35 *Idem*, paragraph 94.

academic staff member who was appointed with 23 successive fixed term employment relationships under labour law followed by one employment relationship governed by the rules of administrative law to fulfil permanent needs of UA, remains in service with renewable fixed-term employment relationships as long as the public university does not take care of the permanent filling of the permanent positions by opening open competitions for a full time position – in this particular case, until the own internal PhD students defended their PhD at the Faculty of Social Sciences at UA and could take up the permanent function.

The question raised whether the 23 contractual relationships followed by one statutory relationship for fulfilling the same permanent needs at the university, have to be considered ‘successive’. According to Clause 5(2)a of the framework agreement, Member States shall, where appropriate, determine under what conditions fixed-term employment contracts or relationships: shall be regarded as “successive”.

A restrictive national legal classification of fixed-term employment relationship being ‘successive’ within the meaning of Clauses 1 and 5(2) of the framework agreement<sup>36</sup> and the legality of the decision terminating that relationship undermines the purpose and the practical effect of the framework agreement. The CJEU ruled that the need for the efficacy of the framework agreement meant that the interpretation of Union concepts such as ‘successive’ in fixed-term employment relationships cannot be left to the discretion of Member States, even if the state’s rules are of a constitutional nature.<sup>37</sup>

Clause 5 of the framework agreement does in the CJEU’s view preclude national law (whether legislation or case law) that considers successive fixed-term contracts to be justified for ‘objective reasons’ of necessity or urgency where that necessity or urgency could be avoided by the conclusion of a permanent appointment process. The CJEU criticizes the use of fixed-term contracts that are not replaced with permanent appointment processes and the continuation of the employment of the employees in ‘fixed-term’ posts for years on end as the result of the failure of the employers to arrange for a procedure to definitively fill the post in that particular public sector<sup>38</sup> experiencing a structural problem, in that there is a high percentage of temporary workers and a general failure to comply with the legal obligation to fill posts permanently where they are temporarily covered.<sup>39</sup>

---

36 Framework agreement on fixed-term work concluded on 18 March 1999, as set out in the Annex to Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP (OJ 1999 L 175, p. 43).

37 Joined Cases C103/18 and C429/18, *Domingo Sánchez Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [19 March 2020] EU:C:2020:219.

38 Spanish public health sector.

39 Case C103/18 en C429/18, *Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [19 March 2020] EU:C:2020:219; Advocate General J. Kokott’s Opinion in Joined cases C103/18 en C429/18, *Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [17 October 2019] EU:C:2019:874,

Failure by UA to hold legally prescribed competitive selection procedures for filling permanent positions leads to a temporally unlimited continuation in fixed-term employment relationships. The practice in Flanders to retain academic staff as fixed-term contractual special academic staff (BAP or BAPZAP) until the permanent position is filled after an open vacancy and selection procedure, amounts to the employment of fixed-term academic staff in a permanent position for an indefinite renewable period without stating a definite period for the completion of those procedures and without any guarantee that an open vacancy and selection procedures will be held at all.<sup>40</sup>

The question whether the uninterrupted 16-year employment relationship in different statutes for the same tasks with 24 consecutive appointments should be qualified as 'successive' must be distinguished from the follow-up question as to whether such failure can justify abuse of successive employment contracts or employment relationships. The first question concerns the admissibility whereas the last question concerns the substance of the case.<sup>41</sup>

### **5. Admissibility of Claims of a Fixed-term Academic Staff Member with 23 Successive Contracts Followed by 1 Statutory Employment at a Flemish University: National Procedural Law and Competencies and the European Requirements of Equivalence and Effectiveness**

The question in judgment no. 247.434 of the Belgian Council of State, whether Clause 5 (2)a of the framework agreement protects the right to maintain the employment relationship of an academic staff member employed by a Flemish public university under 23 successive employment relationships governed by the rules of labour law followed by 1 employment relationship at the same public university under administrative law, is raised against the background of national procedural law on the one hand and the obligation of the national judge to interpret national law in conformity with Community law on the other hand.<sup>42</sup>

---

paragraph 39. See also Case C190/13 Antonio Márquez Samohano v Universitat Pompeu Fabra [13 March 2014] EU:C:2014:146 with regard to the practice in the public education sector in Italy of the use of fixed-term labour relationships for long term permanent positions of the authorities concerned, pending the requirement to fulfil the successful selection in open competitions for which no precise time frame has been fixed.

40 By analogy with the case-law on employment in compulsory education in Joined Cases C22/13, C61/13 to C63/13 and C418/13, *Mascolo and Others v Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca and Comune di Napoli* [26 November 2014] EU:C:2014:2401.

41 The judgments dealing with the substance of cases based on the Framework agreement on fixed term work will be discussed in a separate article..

42 See K. Lenaerts, I. Maselis, and K. Gutman, *EU Procedural Law*, 1<sup>st</sup> ed., Oxford 2014.

It is not disputed by the parties in judgment no. 247.434 of the Belgian Council of State that the applicant was employed by the Flemish public UA for more than 16 years as an academic staff member, successively as special contractual academic staff (BAP), fixed-term contractual independent academic staff (BAPZAP) and later in a combination of fixed-term non-structural statutory independent academic staff (fixed-term ZAP) and fixed-term contractual independent academic staff (BAPZAP) and that the applicant performed for a permanent position exactly the same tasks of academic teaching, research and services as permanent (structural) statutory independent academic staff (permanent ZAP) for which the applicant was positively evaluated.

The Advocate General stated in the joined cases C103/18 and C429/18 that the substantive scope of the framework agreement implies a limitation of the margin of discretion of the Member States, which consists in the interpretation of national provisions by national courts, which is limited by the requirement that the objective of the framework agreement is not affected or would not render the framework agreement unusefull. In particular, national authorities should not exercise their discretion in a way that could lead to abuse and thus interfere with that objective. Indeed, the protection envisaged by Clause 5 of the framework agreement to prevent a fixed-term worker from entering a precarious situation would be largely eroded if the national legislator were able to decide to extend long-term but nevertheless fixed-term employment relationships out of the scope of application, for example by designating it as one employment relationship regardless of any changes.<sup>43</sup>

The circumstances of judgment no. 247.434 of April 21, 2020 of the Belgian Council of State illustrate this risk. On the one hand, UA challenges the applicability of Clause 5 of the framework agreement by pointing out that the academic staff member concerned was *formally* employed on the basis of only 1 statutory agreement, being the fixed-term employment relationship governed by the rules under administrative law and thus ruled out the use of ‘successive’ employment relationships, while according to the *factual findings* the termination of the more than 20 relationship governed by the rules of labour law were immediately followed not by one but by two consecutive appointments of which one of 40% was governed by the rules of administrative law and the other for the remaining % was governed by the rules of labour law, a combination that could never give access to a permanent tenured position according to the Flemish Higher Education Code and the internal statutes of UA. Both simultaneous contracts of which one was governed by the rules of administrative law and the other was governed by the rules of labour law respectively, could only be renewable fixed term employment relationships and are in practice

---

43 Advocate General J. Kokott’s Opinion in Joined cases C103/18 en C429/18, Ruiz and Others v Comunidad de Madrid [17 October 2019] EU:C:2019:874, paragraph 37 and paragraph 38.



used to keep academic staff in a precarious situation and to exclude them from civil servant pension rights.

According to the Advocate General in accordance with their obligation to interpret national legal provisions in accordance with a directive<sup>44</sup>, national courts should ensure that the existence of successive contracts or employment relationships for the application of Clause 5 of the framework agreement, is accorded a *substantive* interpretation thereby taking into account the objective of the framework agreement,<sup>45</sup> i.e. the Advocate General explicitly rejects the purely formal approach when ruling about 'successive' employment relationships as applied by the Belgian Council of State in judgment no. 247.434 of April 21, 2020 in favour of a substantive interpretation. The strictly formal approach allowed the Belgian Council of State to refrain from acknowledging that it is for the authorities of the Member State concerned to ensure, for matters within their respective spheres of competence, that Clause 5(1)(a) is complied with by ascertaining that the renewal of successive fixed-term employment relationships is actually intended to cover temporary needs and that the provisions in the Flemish Higher Education Code are not, in fact, being used to meet fixed and permanent needs.<sup>46</sup>

In addition, Clause 5 of the framework agreement should in fact also be applied to the continuation of a single part-time fixed-term statutory employment relationship if this continuation of 23 contractual employment relationships results from the absence of competitive selection procedures by UA. The Advocate General points out that employment of academic staff in the context of such long-term in absolute and relative terms, gives rise to a presumption that fixed-term employment relationships are in fact used to meet permanent needs in terms of employment of academic staff.<sup>47</sup>

The complexity of contractual and statutory and structural and non-structural employment relationships at the Flemish public university and the respective exclusive competences of the administrative or labour court to rule on labour

---

44 See case C212/04, *Adeneler e.a.*, 4 July 2006, C:2006:443, paragraph 108 and 109 "This obligation to interpret national law in conformity with Community law concerns all provisions of national law, whether adopted before or after the directive in question".

45 Advocate General J. Kokott's Opinion in Joined cases C103/18 en C429/18, *Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [17 October 2019] EU:C:2019:874, paragraph 40.

46 By analogy, see Advocate General G. Pitruzzella's Opinion of 27 June 2019 EU:C:2019:547 in case C274/18, *Schuch-Ghannadan v Medizinische Universität Wien* [3 October 2019] EU:C:2019:828, paragraph 37–40 with reference to C586/10, *Küçük v Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2012:39, paragraph 39 and case C614/15, *Popescu v Direcția Sanitar Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Gorj* [21 September 2016] EU:C:2016:726, paragraph 65.

47 Advocate General G. Pitruzzella's Opinion of 27 June 2019 EU:C:2019:547 in case C274/18, *Schuch-Ghannadan v Medizinische Universität Wien* [3 October 2019] EU:C:2019:828, paragraph 37–40; by analogy Advocate General J. Kokott's Opinion in Joined cases C103/18 and C429/18, *Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [17 October 2019] EU:C:2019:874, paragraph 37.

disputes relating to individual contracts of employment or statutory employment relationships, illustrates that it is highly problematic to determine which court has competences to rule over all the fixed-term employment relationships when investigating potential abuses resulting from the use of successive fixed-term employment relationships at Flemish public universities.

The circumstances of judgment no. 247.434 of the Belgian Council of State are a clear illustration of this complexity. According to its interpretation, it is sufficient to have 23 successive contractual employment relationships followed by one statutory part-time employment relationship to make the Belgian Council of State disregard the 23 previous successive employment relationships ruled by labour law based on its exclusive competences in Belgian procedural law.

According to Belgian procedural law and the scope of competencies of administrative and labour courts, the Belgian Council of State rules over statutory employment relationships disputes whereas the labour court rules over contractual employment relationships disputes.

Taking into account that the labour courts are competent for individual contractual employment disputes including contractual employment relationships at the public university and that procedures have to be initiated within 12 months after dismissal before the labour court, it was sufficient for the public UA to employ the fixed-term academic staff member with one fixed-term statutory employment relationship for exactly the same (previous) permanent duties of teaching, research and academic service as permanent statutory independent academic staff to make the labour court reject the claim of the successive fixed-term contractual relationships because the claim was too late.

At the same time, the Belgian Council of State ruled that it is only competent to rule on statutory employment relationships when applying Directive 1999/70/EC and the Framework agreement on fixed-term contracts. As it was the first statutory employment relationship of the fixed-term academic after 23 successive fixed-term contractual employment relationships, based on Belgian procedural law, the Belgian Council of State in judgment no. 247.434 ruled that the fixed-term academic staff member with 24 successive fixed-term employment relationships in 16 years was not unlawfully dismissed and thus the UA should not make any payments for wrongful dismissal. This creates in reality an 'easy and cheap' dismissal ground for public universities that does not exist for private state-funded universities as all the employment relationships with a private state-funded university are brought before the labour courts, both the employment relationships based on general labour law (BAP and BAPZAP) as those based on the Flemish Higher Education Code (ZAP).

The provisions of the framework agreement, in conjunction with the principle of effectiveness, should be interpreted as precluding the Belgian Council of State's interpretation of national procedural rules requiring the fixed-term academic staff member to actively engage by objecting or bringing an action (against all successive

appointments and dismissals) in order to benefit, in this way, from the protection afforded by the Directive 1999/70/EC and the framework agreement on fixed-term contracts and the rights conferred by the Union legal order.<sup>48</sup> The Belgian Council of State had to take all the 24 fixed-time employment relationships into account and not only the last statutory employment relationships.

It is clear that the Belgian national rules of procedural law affected and interfered with the realization of EU rights at the national level and infringed the principle of effective legal protection. In the *Simmenthal*<sup>49</sup> and the *Factortame* cases<sup>50</sup>, the CJEU ruled that it is not only national substantive laws that must give way to EU law, but also any national rules of procedure, including constitutional rules that might get in the way of the effective application of an EU law right, regardless of the origin of the rules. National remedies must also provide an effective remedy. Any rule that actually prevents individuals from relying on an EU law right would be incompatible with the principle of effective protection.<sup>51</sup>

The requirements of equivalence and effectiveness, which embody the general obligation on the Member States to ensure judicial protection of an individual's rights under EU law, apply equally to the designation of the courts having jurisdiction to hear and determine actions based on EU law. A failure to comply with those requirements at EU level is — just like a failure to comply with them as regards the definition of detailed procedural rules — liable to undermine the principle of effective judicial protection.<sup>52</sup> “It is the Member States’ responsibility to ensure that the rights in question are effectively protected in each case. In that connection, it should be recalled that the Member States’ obligation arising from a directive to achieve the result envisaged by the directive, and their duty under Article 4(3) TEU<sup>53</sup> to take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure the fulfilment of that

48 Advocate General J. Kokott’s Opinion in *Joined cases C103/18 en C429/18, Ruiz and Others v Comunidad de Madrid* [17 October 2019] EU:C:2019:874, conclusion 4.

49 *Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal* [1978] ECR 629, paragraph 22 “Accordingly any provision of a national legal system and any legislative, administrative or judicial practice which might impair the effectiveness of community law by withholding from the national court having jurisdiction to apply such law the power to do everything necessary at the moment of its application to set aside national legislative provisions which might prevent community rules from having full force and effect are incompatible with those requirements which are the very essence of community law”.

50 *Case C213/89 Factortame* [1990] ECR I–2433, paragraph 20, 21, 22.

51 *Case C224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich* [30 September 2003] EU:C:2003:513, paragraph 25.

52 *Joined Cases C184/15 and C197/15, Andrés v Servicio Vasco de Salud and López v Ayuntamiento de Vitoria* [14 September 2016] EU:C:2016:680, paragraph 59 with reference to judgment of 15 April 2008, *Impact*, C268/06, EU:C:2008:223, paragraphs 47 and 48, and order of 24 April 2009, *Koukou*, C519/08, not published, EU:C:2009:269, paragraph 98.

53 Former Article 10 EC.

obligation, is binding on all the authorities of Member States including, for matters within their jurisdiction, the courts. It is the responsibility of the national courts in particular to provide the legal protection which individuals derive from the rules of Community law and to ensure that those rules are fully effective. Moreover, the Court has already held that requirements of equivalence and effectiveness, which embody the general obligation on the Member States to ensure judicial protection of an individual's rights under Community law, apply equally to the designation of the courts and tribunals having jurisdiction to hear and determine actions based on Community law. A failure to comply with those requirements at that level is – just like a failure to comply with them as regards the definition of detailed procedural rules – liable to undermine the principle of effective judicial protection.”<sup>54</sup>

## **6. What Actions can be Taken by the Applicant in Judgement no. 247.434?**

As it is a principle of Union law that the Member States are obliged to make good loss and damage caused to individuals by breaches of Union law<sup>55</sup> and incorrect application of Union law by the courts for which they can be held responsible, the fixed-term academic – being a Belgian national and thus a subject of the Union legal system – has the possibility of obtaining redress from Belgium as the full effectiveness of Union rules is subject to prior action on the part of Belgium and where, consequently, in the absence of such action, individuals cannot enforce before the national courts the rights conferred upon them by Union law.<sup>56</sup>

Furthermore, it has been consistently held that the national courts whose task it is to apply the provisions of Union law correctly in areas within their jurisdiction must ensure that those rules take full effect and must protect the rights which they confer on individuals<sup>57</sup>. The CJEU cooperates with all the courts of the Member States,

---

54 Opinion of Advocate General Trstenjak, 31 March 2009, Case C63/08, *Virginie Pontin v T-Comalux SA* (Reference for a preliminary ruling from the tribunal du travail d'Esch-sur-Alzette (Luxembourg)), ECLI:EU:C:2009:211, paragraph 62 with reference to Case C54/96 *Dorsch Consult* [1997] ECR I-4961, paragraph 40, paragraph 41, paragraph 42, paragraph 47, footnote 36; Case C268/06 *Impact* [2008] ECR I-2483, paragraph 45, with further references to established case-law; Case 14/83 *von Colson and Kamann* [1984] ECR 1891, paragraph 26; Joined Cases C397/01 to C403/01 *Pfeiffer and Others* [2004] ECR I-8835, paragraph 111.

55 Judgment of 19 November 1991, *Francovich and Others* (C6/90 and C9/90, EU:C:1991:428, paragraph 40).

56 Case C6/90 *Francovich* with reference to the judgments in Case 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR I and Case 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585, paragraph 30–37.

57 See in particular the judgments in Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal* [1978] ECR 629, paragraph 16, and Case C213/89 *Factortame* [1990] ECR I-2433, paragraph 19.

which are the ordinary courts in matters of European Union law. National courts may, and sometimes must, refer to the CJEU and ask it to clarify a point concerning the interpretation of EU law, so that they may ascertain, for example, whether their national legislation complies with that law.<sup>58</sup>

As the Belgian Council of State is the highest administrative court, the academic staff could also bring an action before the European Court of Human Rights. Relying on Article 6 §1 (right to a fair hearing), the academic staff could complain not to have access to a court in order to obtain recognition of the existence of a public employment relationship with UA<sup>59</sup> and, consequently, admission to the relevant pension scheme. Moreover, relying on Article 1 of Protocol No. 1 (protection of property), the fixed-term academic could complain to be deprived of pension entitlements for the period of employment as academic, as the application before the Belgian Council of State in judgment no. 247.434 had failed to satisfy the conditions of admissibility, on Article 14 (prohibition of discrimination) in conjunction with Article 6 §1 and Article 1 of Protocol No. 1, the difference in treatment that staff in a fixed-term contractual employment or a fixed-term statutory employment relationship sustained in relation to tenured academic staff at UA who had secured recognition of their pension entitlements.

Finally, the European Commission could decide to refer Belgium to the CJEU for failing to transpose the Directive and the Framework agreement and to adopt all measures necessary in order to transpose the Directive also in the higher education sector.<sup>60</sup>

There is no doubt that the cost of these complex and lengthy legal procedures act as deterrents for individual academic staff to start proceedings whereas the decision makers at the Faculty of Social Sciences and UA pay the legal costs and fees not out of their own pockets but university funding<sup>61</sup> received by the Flemish ministry of education. Even a successful applicant's award of compensation will not cover the

---

58 Article 267(2) TFEU.

59 For the application of the principles, see Court of Human Rights *Vergauwen and Others v. Belgium* (dec.), no. 4832/04, §§ 89–90, 10 April 2012.

60 See in particular the judgments in Case C47/08 (Grand Chamber) *European Commission v Kingdom of Belgium* [24 May 2011] EU:C:2011:334; Case C293/85 *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium* [2 February 1988] EU:C:1988:40; Case C317/14 *European Commission v Kingdom of Belgium* [5 February 2015] EU:C:2015:63; Case C149/79 *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium* [26 May 1982] EU:C:1982:195. In 2015, the Commission decided to bring a case against Estonia for failure to fulfil its obligations under EU law before the CJEU (Article 258 TFEU) for not providing effective protection against abuse arising from successive fixed-term employment in the academic sector as required by the Framework agreement on fixed-term work. (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=706&newsId=2224&furtherNews=yes>).

61 Minutes of the 24–01-2017 meeting of the UA executive board BC/24.01.2017/150/PV (UA, Bestuurscollege, Notulen 150ste zitting van het Bestuurscollege d.d. 24 januari 2017).

legal costs, while refusing to refer a question for a preliminary ruling denied the applicant effective judicial protection and a fair trial<sup>62</sup>, injustices which should be overcome.

## Conclusion

UA raised the preliminary pleas of inadmissibility that the action was brought out of time and that it solely relates to the last statutory appointment of the 24 successive fixed-term contracts. The Belgian Council of State upheld both pleas. It upheld that the action was brought out of time because the academic staff member consented in their view to the renewal of 24 successive fixed-term employment relationships which it deemed to be capable of removing the abusive element from that conduct of the public UA. It declared the competencies conferred upon it by national procedural law did not cover the 23 successive fixed-term employment contracts based on the constitutional division of the powers of the judicial authorities among the administrative court and the labour courts and thus did not take the successive fixed-term employment relationships ruled by labour law into account when ruling on the lawfulness of the last (and only) fixed-term statutory employment relationship which constituted the 24<sup>th</sup> successive fixed-term employment relationship of the academic staff member with UA.

Although the interpretation of the framework agreement by the Belgian Council of State contradicts well-established case-law of the CJEU, the Belgian Council of State did not put a preliminary question concerning the interpretation of the framework agreement before the CJEU without stating any reasons.

In the light of the above considerations, the author asks whether this refusal by the Belgian Council of State can be explained by political considerations and the fear for the financial consequences for all the higher education institutions in the Flemish Community of Belgium, whereby independent academic staff employed under fixed-term contractual or fixed-term statutory employment relationships to fulfil permanent needs of the universities while performing the same teaching, research and academic services as permanent tenured independent academic staff would obtain recognition of the existence of a permanent employment relationship between them and the university for the purpose of securing the corresponding social security entitlements.

---

62 Article 47 EU Charter of Fundamental Rights and Article 6, paragraph 1 (right to a fair trial) European Convention on Human Rights; see also ECtHR *Vergauwen et al v Belgium* decision of 10 April 2012, Application No. 4832/04; ECtHR, *Dhabbi/Italy*, decision of 8 April 2014, Application No. 17120/09.

BIBLIOGRAPHY

- Blanpain R., *European Labour Law*, 12th edition, Wolters Kluwer, 2010.
- de la Porte C., Emmenegger P., *The Court of Justice of the European Union and fixed-term workers: still fixed, but at least equal*, European trade union institute Working Paper 2016.01, ETUI aisbl, Brussels 2016.
- Koukiadaki A., Katsaroumpas I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, Directorate-General For Internal Policies, Policy Department C, Citizens' Rights And Constitutional Affairs Of The European Parliament, European Union, 2017 (<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>).
- Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., *EU Procedural Law*, 1<sup>st</sup> ed., Oxford 2014.
- Sulpice K., Picard S., Clauwaert S., *Fixed-term work in EU-25: one protective framework, several national contexts: an ETUC perspective*, (in:) R. Blanpain, C. Grant (eds.), *Fixed-term employment contracts: a comparative study*, Brugge, Vanden Broele 2009.





**Aušrinė Pasvenskienė**

Vytautas Magnus University, Lithuania

ausrine.pasvenskiene@vdu.lt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3503-414X>

**Milda Žaliauskaitė**

Vytautas Magnus University, Lithuania

milda.zaliauskaite@vdu.lt

ORCID: <https://orcid.org/00000-0002-8603-7538>

## **The Right to Education for Learners with Special Educational Needs in Lithuanian Higher Education**

**Abstract:** This article considers the implementation of the right to higher education for learners with special needs in Lithuania. Although this right is guaranteed by various international documents and national legal acts, the main responsibility to ensure equality in higher education for all learners is embedded in the discretion of higher education institutions. The aim of this article is to analyse Lithuanian legal regulation regarding inclusion of students with special needs into higher education institutions and to evaluate Lithuanian university policies, as institutional documents, concerning students with special educational needs. A brief overview and comparison of all Lithuanian HEI policies illustrates the institutional approach towards educating students with SEN and the level of attentiveness to realization of their right to education. The research also considers pivotal challenges of ensuring inclusive education for those students as well as presents recommendations to address these challenges.

**Keywords:** Inclusion, higher education, special educational needs, right to education.

### **Introduction**

The right to education, as one of the fundamental human rights, also covers access to higher education. Although the right to education is guaranteed for learners with special educational needs (SEN), accessing higher education and adapting to the process of teaching and learning remains an ongoing struggle for SEN-learners.

Inclusion in HEIs is a topic of significance with far-reaching implications; however, it remains obscure, lacking conceptual clarity and focus, despite receiving considerable attention<sup>1</sup>. One of the reasons why the enjoyment of higher education might be considered as more restricted for learners with SEN is the lack of information, the unpreparedness of administrative and academic personnel and the general lack of appropriate tools to manage various aspects of the study process of SEN-learners. Various international and national laws, such as Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National Education Strategy 2013–2020, Law on Higher Education and Research, etc. (more discussed in section 2 and 3) aim to prevent discrimination and to ensure the right to education for everyone. However, whether in practice they are sufficient enough to ensure inclusive higher education for students with SEN remains a question of debate.

The aim of this article, therefore, is to analyse Lithuanian legal regulation regarding inclusion of students with SEN into higher education institutions (HEIs)<sup>2</sup>. Furthermore, as universities are those entrusted with the adaptation of the study process and study programmes to learners with SEN, and autonomous institutions at the same time, a brief overview and comparison of all Lithuanian HEI policies are presented in order to illustrate the institutional approach towards educating students with SEN. This type of analysis is considered essential as universities play a crucial role in guaranteeing equal rights to all students and as it also demonstrates the level of attentiveness to the realization of the right to education of students with SEN. Institutional analysis includes all information, policies and/or documents addressing the matter of students with SEN. It is presumed that in order to ensure effective and timely access of such information, it must be available to students online, as the opposite situation would be considered as an impediment of students' rights. It has been argued that access to education has many faces, including physical and communications access which facilitates the increased integration of students with SEN<sup>3</sup>. For this reason, all information, policies and/or documents that are accessible on universities' websites were considered. It must also be noted that this article is not designed to exhaustively analyse and compare provisions of various international and national legal acts. The focus is set on unfolding the overall context of legal regulation that forms the core of inclusive education for students with SEN,

- 
- 1 A. Collins, F. Azmat, and R. Rentschler, 'Bringing Everyone on the Same Journey': Revisiting Inclusion in Higher Education, „Studies in Higher Education 44” 2018, no. 8, p. 1475–87, <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1450852>.
  - 2 In Lithuania there are two types of higher education institutions: universities and colleges. This article focuses only on universities and terms 'higher education institution (HEI)' and 'university' will be used as synonyms.
  - 3 J.A. Simon, Legal Issues in Serving Students with Disabilities in Postsecondary Education, „New Directions for Student Services” 2011, no. 13, p. 95–107, <https://doi.org/10.1002/ss.397>.

therefore, the principal and the most prominent legal acts are reviewed. Finally, pivotal challenges to ensure inclusive education for SEN students and policy and practical recommendations are considered.

Methods that were used throughout this article include international and national legal documents analysis and qualitative analysis of Lithuanian HEI policies regarding the matter of students with SEN. The data gathered were analysed using comparative, conceptual, descriptive, systematic and logical techniques, some of the results were also visualised in the column chart. This approach enabled the implementation of the research following the aim of the article and to formulate clear and valuable results. The structure of this article is designed according to the logical line and interdependency of the topics that are set out into four sections: firstly, the context of international and EU regulation is reviewed; secondly, national regulation regarding SEN-learners is revised; third section includes descriptive and comparative analysis of Lithuanian HEI institutional approach towards students with SEN; finally, principal challenges and respective recommendations are presented.

## 1. The Context of International and EU Regulation

There are several international documents recognizing the right to education. In this section we discuss only the most fundamental instruments with relevance for our analysis and the topic. The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (1948) is the primary document determining the right to education as a fundamental human right. Later documents develop and broaden this concept, yet the Declaration still remains the basis for all subsequent treaties, regulations and other international and national laws. Article 26 establishes the general right to education but also makes a distinction as to the substance of this right between three types of education: elementary and fundamental education, technical and professional education and higher education.<sup>4</sup> Whereas elementary and fundamental education should be free and compulsory, technical and professional education should be generally available, "... higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit."<sup>5</sup> The UNESCO Convention against Discrimination in Education (CDE) echoes this formulation of the right to education in relation to higher education by stating that signatory parties undertake "to make higher education equally accessible to all on the basis of individual capacity"<sup>6</sup>. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) goes further by declaring that "[h]igher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means,

---

4 Article 26, Universal Declaration of Human Rights, United Nations (1948).

5 Article 26, *Ibidem*.

6 Article 4, Records of the General Conference, 11th Session, Resolutions, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (1960).

and in particular by the progressive introduction of free education”<sup>7</sup>. The General Comments on this provision note that the prohibition against discrimination “applies fully and immediately to all aspects of education and encompasses all internationally prohibited grounds of discrimination”<sup>8</sup>. The Convention on the Rights of the Child is less specific when it stresses that states should “[m]ake higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means”<sup>9</sup>.

In particular in relation to persons with special needs and their right to education, states that are parties to the CDE (1960) undertook to formulate, develop and apply their national policies for education in a way “to promote equality of opportunity and of treatment”<sup>10</sup>. This document, as well as the UDHR and the ICESCR, also reiterates that education is supposed to “be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms.”<sup>11</sup> The European Convention on Human Rights (ECHR) stresses that no person shall be denied the right to education<sup>12</sup>. It also underlines the importance of securing human rights and freedoms from discrimination on any ground, such as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status<sup>13</sup>.

With the exception of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CPD), none of the documents discussed considers the right to education in the context of people with special educational needs, especially people seeking to acquire higher education. Article 24 of the convention recognizes the right to education for persons with disabilities without discrimination and on an equal basis with others. Although higher education is not explicitly mentioned, it is, however, stressed that signatory states undertake to ensure an inclusive education system at all levels, adult education and life-long learning. This document can be considered as more progressive and effective compared to earlier documents for the simple reason that it does include several practical recommendations. One of the most significant

---

7 Article 13, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly United Nations (1976).

8 Article 13, CESCR General Comment No 13: The Right to Education, Office of the High Commissioner for Human Rights (1999), <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html> (08.07.2020).

9 Article 28, Convention on the Rights of the Child, General Assembly United Nations (1989).

10 Article 6, Records of the General Conference, 11th Session, Resolutions, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (1960).

11 Article 5, *Ibidem*; Article 26, Universal Declaration of Human Rights, United Nations (1948); Article 13, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly United Nations (1976).

12 Article 2, European Convention on Human Rights, As amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16 §, European Court of Human Rights (1950).

13 Article 2, *Ibidem*.

suggestions is "... to employ teachers, including teachers with disabilities, who are qualified in sign language and/or Braille, and to train professionals and staff who work at all levels of education. Such training shall incorporate disability awareness and the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication, educational techniques and materials to support persons with disabilities."<sup>14</sup> This provision is particularly important for promoting understanding that an effective guarantee of the right to education for people with SEN necessitates appropriate training for teaching and supporting personnel. Nevertheless, this convention is still rather general and declarative, and serves more as a general inspiration for national legislators. It is also worth to mention Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (1993) that also promotes inclusive education, yet one of the distinct approaches it suggests is to include "... persons with disabilities and their families and organizations to participate in public education programmes concerning disability matters"<sup>15</sup>.

Although there are no legally binding documents at EU level concerning education, national efforts towards inclusive education are greatly supported and complemented through various EU documents and mechanisms. The Joint Report of the Council and the Commission on the Implementation of the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (ET2020) suggested inclusive education, equality, equity, non-discrimination and the promotion of civic competences as one of the priority areas<sup>16</sup>. The concrete issues of this area included enhancing access to quality and inclusive education and training for all learners, including learners with special needs<sup>17</sup>. EU documents clearly express the need to ensure availability and accessibility of education to "all learners of all ages, including those facing challenges, such as those with special needs or who have a disability, those originating from disadvantaged socioeconomic backgrounds, migrant backgrounds or geographically depressed areas or war-torn zones, regardless of sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation"<sup>18</sup>.

---

14 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), United Nations (2006).

15 Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities A/RES/48/9 §, General Assembly United Nations (1993), <https://www.independentliving.org/standardrules/StandardRules.pdf> (08.07.2020).

16 Joint Report of the Council and the Commission on the Implementation of the Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (ET 2020) 2015/C 417 §, European Commission and European Council (2015), <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html> (08.07.2020).

17 *Ibidem*.

18 Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, on Inclusion in Diversity to Achieve a High Quality Education For All 2017/C 62/, Council of the European Union (2017): <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f16edd4b-fae8-11e6-8a35-01aa75ed71a1> (08.07.2020).

It is evident that the right of persons to have access to an education without discrimination or exclusion is promoted internationally. However, despite the attempts of the CPD to propose more specific recommendations, all other international documents are merely declarative, conceptual and fail to provide more specific guidance how to ensure the proper implementation of the right to education. More importantly, although the specific needs of persons with SEN may be implicitly anticipated, other international instruments fail to acknowledge the special needs of SEN-learners. On the other hand, it is up to the states to develop specific and more thorough national laws and education strategies to fill in the gaps unregulated by international treaties and laws.

## 2. National Regulation for the Education of Learners with SEN

After re-gaining its independence in 1991, Lithuania introduced major reforms following the principles of humanism and justice. It started implementing the rights of the disabled as guaranteed in international documents and recognized that integration of the disabled into social and public life is essential for a democratic and civilized country. In 1991, the new Law on Education initiated the process of educational reform by determining the structure of the Lithuanian education system and established the foundations of the activities and governance of educational institutions (except for HEIs). In 1992, the General Concept of Education established four fundamental principles of Lithuanian education: humanism, democracy, nationalism and renewal<sup>19</sup>. The Soviet education system provided that all children with special educational needs should be educated in separate schools; renouncing this approach made children with disabilities 'educable'. The provisions/principles of the General Concept of Education served as the basis developing the Special Education Framework, the fundamental principle of which advocated for the integration of the disabled into mainstream educational institutions<sup>20</sup>. Two forms of integration were introduced – full, when a child is educated in a class or group setting of a mainstream general education institution, and partial, when a group of persons with special needs is formed in a mainstream class of a general education institution. Simultaneously, special schools for children with severe specific disabilities (vision, hearing, movement, etc.) have been operating<sup>21</sup>. Special education has become a part of the education system of Lithuania and includes early and pre-

---

19 General Concept of Education in Lithuania, The Ministry of Culture and Science of the Republic of Lithuania (1992), [https://www.smm.lt/uploads/documents/General\\_concept\\_of\\_education\\_in\\_Lithuania\\_1992.pdf](https://www.smm.lt/uploads/documents/General_concept_of_education_in_Lithuania_1992.pdf) (08.07.2020).

20 *Ibidem*.

21 Nacionalinis Švietimo Plėtotės Raportas, LR švietimo ir mokslo ministerija (2001), [https://www.smm.lt/uploads/lawacts/docs/687\\_f36e428baa3be1af5722f6d880e03896.pdf](https://www.smm.lt/uploads/lawacts/docs/687_f36e428baa3be1af5722f6d880e03896.pdf) (04.12.2020).

-school education, general training, vocational, college and university education, adult education and supplementary education<sup>22</sup>. Today, learners with different types of SEN attend educational institutions at the entire variety of levels of compulsory and non-compulsory education. Nevertheless, access to education in Lithuania for learners with SEN is regulated differently at various levels of education. Therefore, the main question that is being raised in this article is whether the current regulation in Lithuania guarantees quality education for the students with SEN.

Provisions of the former Law on Special Education provided more detailed information and instructions for early, pre-school and general education and training of persons with special needs. Yet, higher education did not receive much attention. The law indicated that persons with special needs may acquire a profession at a HEI and established certain rights regarding admission procedures. Besides general conditions of equal admission, learners had a right to be admitted on the basis of precedence. HEIs were also given a right to establish additional privilege conditions and procedures of admission for students with special needs. HEIs had autonomy not only to adapt procedures for entrance examinations but also procedures for organising intermediate, qualifying and state examinations for students with special needs upon individual request<sup>23</sup>. The Law on Special Education was repealed in 2011 by the Law on Education. The latter became the main law addressing the relevant issues regarding education of learners with SEN.

One of the main objectives of the National Education Strategy 2013–2020 is to ensure access to education and equal opportunities. The strategy emphasises the need to provide the most favourable opportunities to develop individual abilities and meet special education and study needs for pupils, students and young people. Moreover, it underlines the necessity to provide effective pedagogical and psychological support for students with learning difficulties<sup>24</sup>. The Law on Education establishes the goals, principles and foundations of the structure of the entire educational system; however, its provisions are mainly oriented towards compulsory education. The foundations of activities of HEIs are set out by the Law on Higher Education and Research<sup>25</sup>, yet it does not provide any regulation on special education. The concept of SEN is established in the Law on Education which describes it as the “need for assistance and services in the course of the training process, arising

---

22 Article 9, Law on Education of the Republic of Lithuania I–1498 §, The Parliament of the Republic of Lithuania (1991), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/df672e20b93311e5be9bf78e07ed6470?jfwid=rivwzvpvg> (08.07.2020).

23 Article 21, *Ibidem*.

24 The National Strategy for Education 2013–2022, The Parliament of the Republic of Lithuania (2013), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.463390> (08.07.2020).

25 Republic of Lithuania Law on Higher Education and Research XI–242 §, The Parliament of the Republic of Lithuania (2009), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/548a2a30ead611e59b76f36d7fa634f8?jfwid=rp9xf47k7> (08.07.2020).

from a person's exceptional capabilities, congenital or acquired disorders, adverse environmental factors"<sup>26</sup>. This description allows to distinguish three main categories that SEN covers: 1) exceptional capabilities; 2) congenital or acquired disorders and 3) adverse environmental factors<sup>27</sup>. However, all regulation on SEN focuses only on the latter two. So far, the Law on Education is the only legal act which mentions a person's exceptional capabilities as one of the elements of SEN. What is more, as further research of institutional policies will demonstrate, the concepts of congenital or acquired disorders and adverse environmental factors are also not commonly used. Analysed national regulation also does not reflect consistency in used terminology<sup>28</sup>. For example, in the description of SEN and division procedure of SEN the learners with SEN are divided into three groups: learners with disabilities, learners having disorders and learners having learning difficulties<sup>29</sup>. This establishes the procedure for determining groups of learners with SEN and the criteria for categorising them into levels. Nevertheless, this regulation applies only for children and young people until the age of 21 in a mainstream education, covering only pupils and leaves much uncertainty for the students of HEIs<sup>30</sup>. The Law on Education states that when necessary study programmes shall be adapted to learners with SEN in accordance with the procedure established by a respective HEI<sup>31</sup>. Although such autonomy of HEIs allows them to prepare their internal policies in a more flexible and effective manner, the analysis of existing universities' policies on students with SEN reveal a number of problems. Thus, establishing certain guidelines or recommendations for HEIs could help to ensure the right to education for students with SEN and ensure successful inclusion.

---

26 Article 2 (26), Law on Education of the Republic of Lithuania I-1498 §, The Parliament of the Republic of Lithuania (1991), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/df672e20b93311e5be9bf78e07ed6470?jfwid=rivwzvpvg> (08.07.2020).

27 *Ibidem*.

28 Research shows that terminology is important in communications to provide information about support to students or encourage disclosure of information about conditions, as if students do not identify with the terminology used it creates obstacles to accessing support. See more at: K. Lister, T. Coughlan, and N. Owen, „Disability’ or ‘Additional Study Needs? Identifying Students’ Language Preferences in Disability-Related Communications, „European Journal of Special Needs Education” 2020, no. 5, <https://doi.org/10.1080/08856257.2020.1743409>.

29 Description of the Determination of Groups of the Pupils with Special Educational Needs and Procedure of the Division of the Educational Needs into the Levels V-1265/V-6 §, Minister for Education and Science and Minister for Social Security and Labour and Minister for Health (2011), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.404013> (08.07.2020).

30 *Ibidem*.

31 Article 2 (26), Law on Education of the Republic of Lithuania I-1498 §, The Parliament of the Republic of Lithuania (1991), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/df672e20b93311e5be9bf78e07ed6470?jfwid=rivwzvpvg> (08.07.2020).



### 3. Institutional Approach Towards the Students with SEN

To evaluate whether and to what extent Lithuanian universities cater for SEN we looked for all types of information and/or documents, policies (further in the text are called – policies, in a broader sense) concerning studies of students with SEN, that were available on the websites of all 17<sup>32</sup> Lithuanian state and private universities. The policies were analysed according to the following criteria: terminology; adjustments of the study process and examination; physical accessibility of the buildings and premises; financial support; psychological counselling; providing information and raising awareness in the university's community; procedure (Table 1)<sup>33</sup>. Out of the 17 universities surveyed, websites of only 13 include certain information and/or policies on teaching and learning of students with SEN. The information provided varies depending on the areas they cover, their extent and comprehensiveness. Only a few policies are detailed and provide the necessary information for SEN-students, which reflects universities' mission to create an environment where SEN-students can study without barriers. For example, as a long-term commitment to systematic work on equal opportunities for people with disabilities, a strategy of an Open University for People with Disabilities was first approved in 2017<sup>34</sup>. Nevertheless, the majority of the policies provide limited information or concentrate only on certain areas, for example financial support.

---

32 12 universities out of 17 are public universities; 4 universities are private; one university is the branch of the University of Bialystok (Poland). As the Law on Higher Education and Research applies to all Lithuanian universities and significant differences in the policies of public and non-public universities were not identified, the research was performed without distinction between public and non-public universities.

33 Terminology was checked in order to see what type of terminology is used, whether it is in compliance with national regulation and what it entails. Adjustments of the study process and examination entails information about the types of adjustments that are offered for the students with SEN. Physical accessibility of the buildings and premises entails information in regard to whether and how detailed information universities provide about the accessibility of their buildings and premises. Financial support – information about the types of scholarships and other financial support provided for the students with SEN. Psychological counselling – information in regard to whether it includes special provisions about the special services to the students with SEN. Community's involvement – information in regard to whether and how academic community is involved in making decisions and adjustments of the study process, how information about the students with SEN is provided and awareness of the university's community is raised. Procedure – whether and how detailed information is provided in regard to the procedure of applying for the adjustments, who makes a decision and according to what criteria, what documents or evidence about the SEN are needed.

34 Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities> (08.07.2020).

Table 1. The policies concerning the studies of the students with SEN in Lithuanian universities.

University's Code	Terminology	Adjustments of the study process and examination	Physical accessibility	Financial support	Psychological counselling	Community's involvement	Procedure
U1	Students with disability	+	+	+	+	-	-
U2	Students with disability/ Students with SEN	+	+	+	+	+	+
U3	Students with SEN	-	+	+	+	-	-
U4	Students with disability	-	+	+	+	+	-
U5	Students with disability	-	-	+	+	-	-
U6	Students with disability	-	-	+	+	-	-
U7	Students with disability	-	-	+	+	-	-
U8	Students with disability	-	-	+	+	-	-
U9	Students with disability	-	-	+	+	-	-
U10	Students with disability	+	+	+	+	-	-
U11	-	-	-	-	-	-	-
U12	Students with disability	-	+	+	+	-	-
U13	Students with disability	-	-	+	+	-	-
U14	-	-	-	-	-	-	-
U15	Students with SEN	-	-	-	-	-	-
U16	Students with disability	-	-	-	-	-	-
U17	Students with SEN	-	-	+	-	-	-

With regards to the terminology, the majority of policies use the term ‘students with disabilities’<sup>35</sup>. Only two universities use the term ‘students with SEN’; however, their more detailed descriptions demonstrate that the term covers only physical disability or discusses only financial support for the disabled students. Only one policy specifies that the term ‘students with disabilities’, also includes non-physical learning disabilities, mental health or autism caused difficulties<sup>36</sup>. The same university in its description for individualizing the study process for the SEN-students uses

35 Research demonstrates that terms like ‘disability’ and ‘disabled’ are often unpopular with students, ‘disability’ and ‘disabled’, however, these are the most common preference when providing specific information about a condition. See more at: K. Lister, T. Coughlan, and N. Owen, ‘Disability’ or ‘Additional Study Needs? Identifying Students’ Language Preferences in Disability-Related Communications, „European Journal of Special Needs Education” 2020, no. 5, <https://doi.org/10.1080/08856257.2020.1743409>.

36 Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities> (08.07.2020).

the term ‘individual needs caused by disability’<sup>37</sup>. This leads to uncertainty whether this document also applies when students have difficulties caused by adverse environmental factors. In all other cases it can be presumed that the policies mainly refer to congenital or acquired disorders. This suggests that the statutory term ‘students with SEN’ is not yet recognized and widely applied, especially considering that the term distinguishes three categories of SEN<sup>38</sup>. Accordingly, universities should adopt the term ‘students with SEN’ with its statutory scope and provide in their policies possibilities of adjustments for both, students with congenital or acquired disorders and students having difficulties caused by adverse environmental factors.

Commonly universities have a separate section on their websites on studies and students with disabilities<sup>39</sup>. Less than a half of universities provide, often only very limited, information about the physical accessibility of buildings. It is often stressed that although not all university buildings and premises are accessible for people with limited mobility, efforts are made to improve, reconstruct and adjust physical accessibility. Five universities<sup>40</sup> provide more detailed information about the adaptability of university premises to students with disability. They provide a list of buildings and premises which are fully, partly or not adapted to the needs of disabled students, including disability access maps of university buildings<sup>41</sup>. Moreover, detailed descriptions of university premises and facilities also include information about special recreation rooms, workplaces designed for students with disabilities, accommodation in dormitories, adapted elevators, doors, entrances to the classroom<sup>42</sup> or even a specially adapted room which provides diabetics a safe environment to take necessary medication and drugs<sup>43</sup>.

Merely three policies cover adjustments of the study process and examinations. Adjustments depending on student’s individual needs may include accessible font style

37 Procedure on the Study Individualization for the Individual Needs of Disability, Vilnius University (2019), [https://www.vu.lt/site\\_files/Studiju\\_individualizavimo\\_pagal\\_individualiuosius\\_poreikius\\_kylancius\\_dël\\_negalios\\_tvarkos\\_aprasas.pdf](https://www.vu.lt/site_files/Studiju_individualizavimo_pagal_individualiuosius_poreikius_kylancius_dël_negalios_tvarkos_aprasas.pdf) (08.07.2020).

38 Article 2 (26), Law on Education of the Republic of Lithuania I–1498 §, The Parliament of the Republic of Lithuania (1991), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/df672e20b93311e5be9bf78e07ed6470?jfwid=rivwzvpvg> (04.12.2020).

39 For example, <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities>; <https://www.vdu.lt/en/studies/why-vmu/a-disabled-friendly-university/>; [https://www.mruni.eu/en/university/asm\\_spec\\_poreikiais/paslaugos/](https://www.mruni.eu/en/university/asm_spec_poreikiais/paslaugos/) (08.10.2020).

40 Marked in grey, Table 1.

41 VMU Map, Vytautas Magnus University (2020), <https://www.vdu.lt/en/contacts/vmu-map/>.

42 Disability-Friendly University, Vytautas Magnus University (2020), <https://www.vdu.lt/en/studies/why-vmu/a-disabled-friendly-university/> (04.12.2020); Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities> (08.10.2020).

43 Disability Resources, Services, Mykolas Romeris University (2020), [https://www.mruni.eu/en/university/asm\\_spec\\_poreikiais/paslaugos/](https://www.mruni.eu/en/university/asm_spec_poreikiais/paslaugos/) (08.10.2020).

and size, use of assistive technology and software for studying<sup>44</sup>, distance learning<sup>45</sup>. Students with hearing difficulties may get help of a sign language interpreter or special tools to improve hearing<sup>46</sup>. For examinations, students can be provided with flexible conditions making alternative examination arrangements, using various assistive technology and software and giving additional time<sup>47</sup>, alternative examination forms<sup>48</sup>, and flexible exam schedules<sup>49</sup>. Only one policy establishes a detailed procedure and the types of individualized study process, according to the type of disability<sup>50</sup>. It provides a list of the adjustments that can be made in case of physical disability, for example, infrastructural adjustments, flexible studying schedule, additional time for examination from 25–100 per cent, additional breaks during the class or exam, alternative forms of assessments, distance examination, technological tools and etc. Similar adjustments are provided in cases of visual impairment, blindness and hearing impairment. In case of psychosocial disability (autism and mental disorders) students may also be given the possibility to take exams in a separate room or a familiar environment. Moreover, adjustments can be made in case of learning difficulties (dyslexia, dysgraphia, dyscalculia, etc.) and somatic diseases (diabetes, multiple sclerosis). Such detailed description was approved by the university in 2019 and to date it is the only example of such detailed institutional document in regard to SEN-students. Although this particular policy constitutes a good-practice example for other universities, it fails to pay attention to students with difficulties caused by adverse environmental factors as it concentrates mainly on the adjustments of the study process of the students having congenital or acquired disorders.

All other policies do not specify the procedure or the criteria according to which students could apply for and are provided with certain adjustments. It is also not clear

44 Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability> (08.10.2020).

45 Disability-Friendly University, Vytautas Magnus University (2020), <https://www.vdu.lt/en/studies/why-vmu/a-disabled-friendly-university/> (08.10.2020); Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities> (08.10.2020).

46 For Students with Disability, Lithuanian Sport University (2020), <https://www.lsu.lt/studentams/neigaliems-studentams/> (08.10.2020).

47 Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability> (08.10.2020).

48 Disability-Friendly University, Vytautas Magnus University (2020), <https://www.vdu.lt/en/studies/why-vmu/a-disabled-friendly-university/> (08.10.2020); Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities> (08.10.2020).

49 For Students with Disabilities, Vilnius Gediminas Technical University (2020), <https://www.vgtu.lt/studies/for-students-with-disabilities-/292655> (08.10.2020).

50 Procedure on the Study Individualization for the Individual Needs of Disability, Vilnius University (2019), [https://www.vu.lt/site\\_files/Studiju\\_individualizavimo\\_pagal\\_individualiuosius\\_poreikius\\_kylancius\\_dėl\\_negalios\\_tvarkos\\_aprasas.pdf](https://www.vu.lt/site_files/Studiju_individualizavimo_pagal_individualiuosius_poreikius_kylancius_dėl_negalios_tvarkos_aprasas.pdf) (08.10.2020).

whether and what evidence students must present when their SEN are not obvious and how the decisions are made to assign the adjustments. The lack of information, in particular creates problems for students with 'invisible' disabilities. One study reports that such students face difficulties when disclosing their disability and seeking accommodations due to the lack of understanding and questions of validity related to the lack of a physical manifestation of their disability<sup>51</sup>. Thus, the stigma associated with their disability reduces their desire to disclose it and request accommodations<sup>52</sup>.

Only two policies state that substantiating documentation must be provided for all disabilities or medical conditions when completing the special needs form<sup>53</sup>. In all other cases students with disabilities are advised to contact a responsible person at the institution and every case is discussed and decided individually depending on student's individual needs. Although assessment of students' individual needs contributes to ensuring them equal access to the study programs and services, the lack of any established criteria or guidelines may, in some cases, hinder students to exercise their rights. The lack of information may prevent students from applying for the adjustments of their study process as they may think that they do not qualify for alternative arrangements. It is argued that not being able to identify with a particular disability category, being unaware of support, finding the access process complex or fearing stigmatisation or unequal treatment may lead to reluctance to make requests for necessary adaptations of learning environments<sup>54</sup>. The availability of different forms of information is essential to raise awareness among SEN-students of what assistive aids and support is possible and available and how to receive it.

Although a number of policies discuss only physical disability, the majority of universities have a separate section on their websites that contains information about psychological counselling. Psychological counselling offers help when students struggle emotionally, when students experience difficulties studying, anxiety, loneliness, sadness, lack of motivation, as well as in case of conflicts with others or when they are affected by personal injury, divorce, loss of family members or serious illness, eating disorders, alcohol or drug abuse and etc.<sup>55</sup> The policies on psychological

---

51 L. Mullins and M. Preyde, The Lived Experience of Students with an Invisible Disability at a Canadian University, „Disability and Society 28” 2013, no. 2, p. 147–60, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09687599.2012.752127>.

52 *Ibidem*.

53 Students with Special Needs, LCC International University, <https://lcc.lt/academics/students-with-special-needs> (access 04.12.2020); Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability> (08.10.2020).

54 E. Langørgen, P. Kermit, and E. Magnus, Gatekeeping in Professional Higher Education in Norway: Ambivalence among Academic Staff and Placement Supervisors towards Students with Disabilities, „International Journal of Inclusive Education” 2020, vol. 24, no. 6, p. 616–30, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13603116.2018.1476599>.

55 For Disabled, University of Kazimieras Simonavicius (2020), <https://ksu.lt/neigaliesiems/> (08.10.2020).

counselling encourage students in need to register for a free consultation with a psychologist. Obviously, consultations provided by a specialist may help students to understand and develop the ability to solve their personal difficulties or problems encountered during the study process. However, it stays unclear whether it is limited only to a consultation and the students are expected to solve their problems by themselves, or it actually has any affect in regard to adjustment of the study process and examination.

The analysis reveals a rather formal and narrow approach of HEIs towards students with SEN. Everyone directly supporting students with SEN needs a variety of personal and professional skills. Furthermore, incorporating inclusive teaching strategies and techniques requires even more preparation and skills. Only two policies discuss the matter of students with SEN in a broader sense<sup>56</sup>. These policies concentrate not only on the needs of the students, but also include the role of the whole community. Such policies indicate that a university's community is constantly striving to update its knowledge about SEN. They recognize that it is necessary for academic staff to participate in trainings to learn the peculiarities of students with disabilities and to provide academic staff with special material that can be effective in the teaching process<sup>57</sup>. Moreover, policies indicate where academic staff can find information about students with disabilities and even provide short tutorials that help to better understand different types of disabilities as well as ways to meet SEN<sup>58</sup>.

A number of policies do not provide any specific information for disabled students, except information on financial support. Students with 45 percent or lower capacity to work are eligible to receive financial support from the state to meet the learners' special needs<sup>59</sup> and to have study fee partly reimbursed for students who study in non-state-funded places<sup>60</sup>. Students can also apply for a grant to improve

---

56 For Students with Disability (LT), Vilnius Gediminas Technical University (2020), <https://www.vgtu.lt/studentams/studentams-su-negalia/65918> (08.10.2020); Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability> (08.10.2020).

57 For Students with Disabilities, Vilnius Gediminas Technical University (2020), <https://www.vgtu.lt/studies/for-students-with-disabilities-/292655> (access 08.10.2020); Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability> (08.10.2020).

58 Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities> (08.10.2020).

59 50 percent of the basic social insurance pension per month – 90,48 Eur, starting from the 1<sup>st</sup> of January of 2020.

60 Ruling Regarding Appliance of Measures of Financial Aid for Disabled That Are Studying in Higher Education Schools 900 §, Government of the Republic of Lithuania (2019), <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=41bda100cfa911e9929af1b9eea48566> (08.10.2020).

the accessibility of studies<sup>61</sup>. In certain cases learners can receive a monthly social grant or additional support for Erasmus+ mobility activities. In case of terminating their studies, students can be exempted from certain fees or reimbursement of a state-funded loan or part of it<sup>62</sup>. Some universities offer exemptions from tuition and accommodation fees<sup>63</sup>. A few universities, in addition to providing advice on admission, application, study process and financial aid for the disabled students are also offering professional guidance on career planning and job search<sup>64</sup>. That helps to develop an ability to identify, analyse and independently solve problems arising during the study process and thus ensures a successful integration into the study process, and also into the labour market.

Only one of the analysed policies discusses the procedure of how the SEN are evaluated, how the decisions in regard to the adjustments of the study process and examinations are made and how academic staff is informed about the SEN-students<sup>65</sup>. However, as mentioned above, this policy does not cover students with difficulties caused by adverse environmental factors as it concentrates mainly on the adjustments of the study process of the students having congenital or acquired disorders and that can be considered as one of its main limitations. In all other cases, it stays unclear whether the decisions regarding setting different arrangements are made by the assigned person responsible for disability affairs at the university, or it is up to every lecturer to discuss that with every student individually. An important aspect is awareness of the existence of students with special needs before the course starts, as in some cases lecturers may become aware after the teaching started or even later on. The analysis demonstrates a rather fragmented approach towards students with SEN. The policies lack a systematic approach, covering all types of SEN and providing more detailed information that would cover all aspects of the study process, procedural elements, involvement of the whole community.

---

61 Target Payments, National Study Fund of the Republic of Lithuania (2020), <https://vsf.lrv.lt/lt/projektas/tikslines> (08.10.2020).

62 Article 88, Ruling Regarding Granting, Administration and Returning of State Loans and State Support Loans for Students 480 \$, Government of the Republic of Lithuania (2009), <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5D93FB6D76BC/asr> (08.10.2020).

63 Disability-Friendly University, Vytautas Magnus University (2020), <https://www.vdu.lt/en/studies/why-vmu/a-disabled-friendly-university/> (08.10.2020).

64 Disability Resources, Services, Mykolas Romeris University (2020), [https://www.mruni.eu/en/university/asm\\_spec\\_poreikiais/paslaugos/](https://www.mruni.eu/en/university/asm_spec_poreikiais/paslaugos/) (04.12.2020); Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability> (08.10.2020).

65 Procedure on the Study Individualization for the Individual Needs of Disability, Vilnius University (2019), [https://www.vu.lt/site\\_files/Studiju\\_individualizavimo\\_pagal\\_individualiuosius\\_poreikius\\_kylancius\\_dél\\_negaliuos\\_tvarkos\\_aprasas.pdf](https://www.vu.lt/site_files/Studiju_individualizavimo_pagal_individualiuosius_poreikius_kylancius_dél_negaliuos_tvarkos_aprasas.pdf) (08.10.2020).

#### 4. Principal Challenges and Recommendations

This section briefly summarizes the most pivotal challenges of ensuring equality in education and makes practical recommendations for improving the inclusion of students with SEN into HEIs.

Adequate investments into practical implementation of the right to higher education for students with SEN is fundamental. However, lack of necessary funding prevents the promotion of inclusive higher education from becoming a reality. Researchers argue that insufficient funding is preconditioned by “(1) the widely held misbelief that it is too expensive to include children with disabilities (2) perceptions of low expected returns to schooling; and (3) a lack of reliable data on incidence, educational participation and achievement of children with disabilities”<sup>66</sup>. These attitudes cause the shortfall of all the essential investments into HEI staff training, acquisition of appropriate tools, hiring specialized human resources and overall adaptation of educational system to the needs of students with SEN. It is worth to mentioning that the analysis of HEI policies demonstrated two aspects of this funding problem. Firstly, although there is a goal to adapt HEI buildings and premises accessible for people with limited mobility, still much of the HEI infrastructure is still unsuited. Secondly, financial support for students with SEN is still very limited and completely inadequate. Another major drawback of effective inclusivity implementation is the preparedness of HEIs personnel, especially the academic section. Teaching staff plays a central role as in order to respond to SEN they must adapt their teaching and evaluation process. Despite believing in the idea of an inclusive education, HEI personnel do not feel prepared for teaching students with SEN<sup>67</sup>. What is more, on some occasions teaching staff is regarded as presenting the real obstacles for these students<sup>68</sup>. Lecturers often report that they lack knowledge about the peculiarities of different disabilities and special needs and do not know how they should act in different situations in order to help and

---

66 A.M. Sæbønes et al., *Towards a Disability Inclusive Education (Background Paper for the Oslo Summit on Education for Development)*, „Education for Development” 2015, [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Oslo\\_Ed\\_Summit\\_DisabilityInclusive\\_Ed.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Oslo_Ed_Summit_DisabilityInclusive_Ed.pdf) (08.10.2020).

67 J. Peebles and S. Mendaglio, *Preparing Teachers for Inclusive Classrooms: Introducing the Individual Direct Experience Approach*, „LEARNing Landscapes” 2014, vol. 7, no. 2, p. 245–57, <https://learninglandscapes.ca/index.php/learnland/article/download/Preparing-Teachers-for-Inclusive-Classrooms-Introducing-the-Individual-Direct-Experience-Approach/663> (08.10.2020).

68 A.M.O. Colón, M.A. Montoro, and M.J.C. Ruiz, *Toward Inclusive Higher Education in a Global Context*, „Sustainability (Switzerland)” 2018, vol. 10, no. 8, <https://doi.org/10.3390/su10082670>.



not to offend the students<sup>69</sup> and also struggle to accommodate disabled students<sup>70</sup>. In fact, studies show that staff deals with SEN-students on 'trial and error' basis and rely on those students to show them how to teach them<sup>71</sup>. Even the students report the lack of awareness and insufficient knowledge about disability among academic staff<sup>72</sup>. Moreover, SEN-students feel several barriers with regards to regular teaching approach, such as, failing to keep the pace with note taking as the teacher may talk too quickly or failing to express their ideas in an instant discussion<sup>73</sup>. This shows that HEI staff lacks a basic understanding and instructions on appropriate ways of interacting with SEN-students, not to mention a shortage of consulting specialists and helpful tools and technologies (including training on their usage), such as adapted e-learning environments, etc. As support for academic staff is considered as an indirect form of support to students with SEN as accessible HEI environment requires collaboration with and involvement of the whole HEI community – lecturers, librarians, administrative and supporting staff<sup>74</sup>, it is more than necessary to pay significantly more attention to the HEI staff training and consulting activities. However, as analysis of Lithuanian HEI policies showed, only 2 HEI policies discuss the role of whole HEI community, recognizing the necessity of staff training and providing staff with special material. Analysis also exposed the lack of guidelines and criteria for assessing students with SEN individual needs. This proves the narrow understanding of the issue presented and very apparent lack for training and providing staff with necessary information and tools.

There are several recommendations that may facilitate the inclusion of students with SEN into HEI. First and foremost is allocating adequate funding on a state level that may enable the implementation of needed changes. This is, above all, an

69 Neįmanomos Studijos Virsta Įmanomomis, 15min (2016), <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/svietimas/neimanomos-studijos-virsta-imanomomis-233-653265> (08.10.2020).

70 S. Bunbury, Disability in Higher Education – Do Reasonable Adjustments Contribute to an Inclusive Curriculum?, „International Journal of Inclusive Education” 2020, vol. 24, no. 9, p. 964–79, <https://doi.org/10.1080/13603116.2018.1503347>.

71 E. Gaad and M. Almotairi, Inclusion Of Student With Special Needs Within Higher Education In UAE: Issues and Challenges, „Journal of International Education Research” 2013, vol. 9, no. 4, p. 287–92, <https://www.clutejournals.com/index.php/JIER/article/download/8080/8133> (08.10.2020).

72 S. Hill and A. Roger, The Experience of Disabled and Non-Disabled Students on Professional Practice Placements in the United Kingdom, „Disability and Society” 2016, vol. 31, no. 9, p. 1205–25, <https://doi.org/10.1080/09687599.2016.1236718>.

73 M. Fuller, A. Bradley, and M. Healey, Incorporating Disabled Students within an Inclusive Higher Education Environment, „Disability and Society” 2004, vol. 19, no. 5, p. 455–68, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0968759042000235307>.

74 European Agency for Development in Special Needs Education, Special Needs Education in Europe – Provision in Post-Primary Education, „Thematic Publication” 2017, vol. 2, [https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe-volume-2-provision-in-post-primary-education\\_Thematic-EN.pdf](https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe-volume-2-provision-in-post-primary-education_Thematic-EN.pdf) (08.10.2020).

indispensable condition for creating a consistent, permanent and professional system for academic and non-academic staff training. In fact, paying adequate attention to staff training is essential in order to improve quality of teaching and servicing SEN students. Matthews argues that academic staff needs “clear, accessible and comprehensive information about their responsibilities and the resources available for staff undertaking critical front-line teaching, support and referral roles”<sup>75</sup>. Such information may include, for example, clear guidelines and criteria to assess SEN students’ individual needs as it was previously mentioned as a lack of Lithuanian HEI policies.

Involvement of the whole community and raising its awareness may also help in changing negative perceptions and attitudes towards students with SEN. Social connections or social adaptation is often the most serious concern as students note that the most difficult barrier they face is social isolation and lack of communication with other students and academic staff<sup>76</sup>. It is suggested that HEI should switch to the social model of disability which focuses on attitudes, thus, to change the perception of community members towards disabled students<sup>77</sup>. Bessant argues that if universities seek to ensure equal opportunities and inclusive education, their main task is a cultural change which identifies and challenges prejudice<sup>78</sup>. Matthews calls the social model of disability as the one capable of presenting new routes towards more inclusive higher education<sup>79</sup>. Although Lithuania is committed to improve the life of people with disabilities and some progress has been made since then, still changes in societal mentality regarding the attitudes and stereotypes of disabilities are needed. For example, the World Health Organization’s Quality Rights assessment states that people based in ‘Independent Living Homes’ facilities for persons having intellectual and/or psychosocial disabilities are not at all encouraged to seek higher

---

75 N. Matthews, Teaching the ‘invisible’ Disabled Students in the Classroom: Disclosure, Inclusion and the Social Model of Disability, „Teaching in Higher Education” 2009, vol. 14, no. 3, p. 229–39, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13562510902898809>.

76 European Agency for Development in Special Needs Education, Special Needs Education in Europe – Provision in Post-Primary Education, „Thematic Publication” 2017, vol. 2, [https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe-volume-2-provision-in-post-primary-education\\_Thematic-EN.pdf](https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe-volume-2-provision-in-post-primary-education_Thematic-EN.pdf) (08.10.2020).

77 S. Bunbury, Disability in Higher Education – Do Reasonable Adjustments Contribute to an Inclusive Curriculum?, „International Journal of Inclusive Education” 2020, vol. 24, no. 9, p. 964–79, <https://doi.org/10.1080/13603116.2018.1503347>.

78 J. Bessant, ‘Measuring up’? Assessment and Students with Disabilities in the Modern University, „International Journal of Inclusive Education” 2012, vol. 16, no. 3, p. 265–81, <https://doi.org/10.1080/13603116.2010.489119>.

79 N. Matthews, Teaching the ‘invisible’ Disabled Students in the Classroom: Disclosure, Inclusion and the Social Model of Disability, „Teaching in Higher Education” 2009, vol. 14, no. 3, p. 229–39, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13562510902898809>.

education<sup>80</sup> and the only alternative they are sometimes informed of is the one of specialized vocational training centre<sup>81</sup>.

Among topics that are aimed at improving understanding, communication and other skills that are necessary for quality of interacting with SEN students, the introduction of innovative technologies may also help to prepare for teaching and providing support services. Another way to strengthen inclusive education is by creating advisory council units to address specialized SEN questions<sup>82</sup>. These units could not only serve as an information helpdesk for employees of HEI, but also may undertake to develop and renew institutional strategies, work plans, guidelines and monitor their implementation. Moreover, these units in consultation with relevant academic, non-academic personnel and parents may help to implement individualized approach by evaluating a student with SEN on his individual capacities and helping to develop a single adapted educational plan. These plans may become a very helpful tool for monitoring the progress of the student with SEN<sup>83</sup>. In fact, it is argued that individual educational plans help to obtain access and participation in education in the least restrictive environment<sup>84</sup>. Finally, the realization of simple means such as extra courses, extra preparation time, additional credit hours are also reasonable ways of easing the load of SEN students.

Considering both, the current climate of COVID-19 pandemic that caused the transformation of educational systems to remote learning and the rapid advancement of technologies, significantly more attention should be given to the incorporation of new technologies for students with SEN into HEI. Currently, there are many innovative tools that not only facilitate teaching and provide support, but also ease the load on SEN-students and ensure the development of their deficient skills. Many different companies throughout the world offer various instruments<sup>85</sup>

---

80 U. Grigaitė, Human Rights Conditions and Quality of Care in 'Independent Living Homes' for Adults, Who Have Intellectual and/or Psychosocial Disabilities, in Vilnius: Analysis of Good Practice Examples, Systemic Challenges and Recommendations for the Future, 2017, [https://www.who.int/mental\\_health/policy/quality\\_rights/QRs\\_Lithuania.pdf?ua=1](https://www.who.int/mental_health/policy/quality_rights/QRs_Lithuania.pdf?ua=1) (08.10.2020).

81 *Ibidem*.

82 G. Wise et al., Inclusive Higher Education Governance: Managing Stakeholders, Strategy, Structure and Function, „Studies in Higher Education” 2018, vol. 45, no. 2, p. 339–52, <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1525698>.

83 E. Gaad and M. Almotairi, Inclusion Of Student With Special Needs Within Higher Education In UAE: Issues and Challenges, „Journal of International Education Research” 2013, vol. 9, no. 4, p. 287–92, <https://www.clutejournals.com/index.php/JIER/article/download/8080/8133> (08.10.2020).

84 J. Kurth and A.M. Mastergeorge, Individual Education Plan Goals and Services for Adolescents with Autism: Impact of Age and Educational Setting, „Journal of Special Education” 2010, vol. 44, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1177/0022466908329825>.

85 Such as, Bookshare, Braillist, BrainControl AAC, Cboard and Global Symbol, Livox, SIMO, ReLive, etc., see more at: [https://www.unicef.it/Allegati/Innovative\\_Assistive\\_Technologies\\_](https://www.unicef.it/Allegati/Innovative_Assistive_Technologies_)

that help SEN-students to gain access to learning and enjoy more independence and participation. It is argued that technologies play an important role in creating an effective and adaptable learning environment that improves various competences of SEN students<sup>86</sup>. This is the primary reason why appropriate funding must be allocated on a state level in order to grant HEI an ability to offer such technologies for students with SEN. Not only would this improve the quality of education services and accommodate SEN of those students, also it may attract more persons with SEN to enter HEI as well.

## Conclusions

Significant attempts are constantly made in order to legally ensure the right to higher education for the learners with SEN on an international and national level, however, it is evident that for theory to become practice these attempts are not sufficient. International regulation is very general and declarative, whereas Lithuanian laws still have major unregulated gaps and uncertainties. Analysis of various Lithuanian HEI policies regarding students with SEN have proven the need to clarify general concepts and enact common strategies for improving SEN students' inclusion into HEI. In addition to this, more state funding should be allocated for the education of SEN students in order to ensure proper HEI staff training, gathering advisory specialists, acquiring of proper educational tools, etc. There is also a high need of developing strategies on a state level for innovative technologies implementation in the study process of students with SEN.

## BIBLIOGRAPHY

- Bessant J., 'Measuring up'? Assessment and Students with Disabilities in the Modern University, "International Journal of Inclusive Education" 2012, vol. 16, no. 3.
- Bunbury S., Disability in Higher Education – Do Reasonable Adjustments Contribute to an Inclusive Curriculum?, "International Journal of Inclusive Education" 2020, vol. 24, no. 9.
- CESCR General Comment No 13: The Right to Education (Art. 13), Office of the High Commissioner for Human Rights (1999), <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html>.
- Collins A., Fara A., Rentschler R., Bringing Everyone on the Same Journey: Revisiting Inclusion in Higher Education, "Studies in Higher Education" 2018, vol. 44, no. 8.

---

for\_inclusive\_education.pdf?fbclid=IwAR09AHwm8vQ0mqEnX5-LPhY-yWLQ72KMc-5Io2uyhAlM8XjOJWtNVeBT0Uw (08.10.2020).

- 86 A.I. Starcic, Educational Technology for the Inclusive Classroom, „Turkish Online Journal of Educational Technology” 2010, vol. 9, no. 3, p. 26–37, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ898012.pdf>.

- Colón A.M.O., Montoro M.A., Ruiz M.J.C., Toward Inclusive Higher Education in a Global Context, "Sustainability (Switzerland)" 2018, vol. 10, no. 8.
- Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, on Inclusion in Diversity to Achieve a High Quality Education For All 2017/C 62/, Council of the European Union (2017), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f16edd4b-fae8-11e6-8a35-01aa75ed71a1>.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), United Nations (2006).
- Convention on the Rights of the Child, United Nations, General Assembly (1989).
- Description of the Determination of Groups of the Pupils with Special Educational Needs and Procedure of the Division of the Educational Needs into the Levels, V-1265/V-6 §, Minister for Education and Science and Minister for Social Security and Labour and Minister for Health (2011), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.404013>.
- Disability Resources, Services, Mykolas Romeris University (2020), [https://www.mruni.eu/en/university/asm\\_spec\\_poreikiai/paslaugos/](https://www.mruni.eu/en/university/asm_spec_poreikiai/paslaugos/).
- Disability-Friendly University, Vytautas Magnus University (2020), <https://www.vdu.lt/en/studies/why-vmu/a-disabled-friendly-university/>.
- Educational Scientific and Cultural Organization, Records of the General Conference, 11th Session, Resolutions, United Nations (1960).
- European Convention on Human Rights, As amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16 §, European Court of Human Rights. (1950).
- For Disabled, University of Kazimieras Simonavicius (2020), <https://ksu.lt/neigaliesiems/>.
- For Students with Disabilities, Vilnius Gediminas Technical University (2020), <https://www.vgtu.lt/studies/for-students-with-disabilities-/292655>.
- For Students with Disability, Lithuanian Sport University (2020), <https://www.lsu.lt/studentams/neigaliems-studentams/>.
- For Students with Disability, Vilniaus Gedimino Technikos universitetas (2020). <https://www.vgtu.lt/studentams/studentams-su-negalia/65918>.
- Fuller M., Bradley A., Healey M., Incorporating Disabled Students within an Inclusive Higher Education Environment, "Disability and Society" 2004, vol. 19, no. 5.
- Gaad E., Almotairi M., Inclusion Of Student With Special Needs Within Higher Education In UAE: Issues and Challenges, "Journal of International Education Research" 2013, vol. 9, no. 4, <https://www.clutejournals.com/index.php/JIER/article/download/8080/8133>.
- General Concept of Education in Lithuania, The Ministry of Culture and Science of the Republic of Lithuania (1992), [https://www.smm.lt/uploads/documents/General\\_concept\\_of\\_education\\_in\\_Lithuania\\_1992.pdf](https://www.smm.lt/uploads/documents/General_concept_of_education_in_Lithuania_1992.pdf).
- Grigaitė U., Human Rights Conditions and Quality of Care in 'Independent Living Homes' for Adults, Who Have Intellectual and/or Psychosocial Disabilities, in Vilnius: Analysis of Good Practice Examples, Systemic Challenges and Recommendations for the Future, 2017. [https://www.who.int/mental\\_health/policy/quality\\_rights/QRs\\_Lithuania.pdf?ua=1](https://www.who.int/mental_health/policy/quality_rights/QRs_Lithuania.pdf?ua=1).
- Hill S., Roger A., The Experience of Disabled and Non-Disabled Students on Professional Practice Placements in the United Kingdom, "Disability and Society" 2016, vol. 31, no. 9.

- International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, General Assmebly United Nations (1976).
- Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020), 2015/C 417 §, European Commission, and European Council (2015), <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html>.
- Kurth J., Mastergeorge A.M., Individual Education Plan Goals and Services for Adolescents with Autism: Impact of Age and Educational Setting, "Journal of Special Education" 2010, vol. 44.
- Langørgen E., Kermit P., Magnus E., Gatekeeping in Professional Higher Education in Norway: Ambivalence among Academic Staff and Placement Supervisors towards Students with Disabilities, "International Journal of Inclusive Education" 2020, vol. 24, no. 6.
- Law on Education of the Republic of Lithuania, I-1498 §, The Parliament of the Republic of Lithuania (1991), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/df672e20b93311e5be9bf78e07ed6470?jfwid=rivwzvpvg>.
- Law on Higher Education and Research, XI-242 §, Republic of Lithuania (2009), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/548a2a30ead611e59b76f36d7fa634f8?jfwid=rp9xf47k7>.
- Lister K., Coughlan T., Owen N., Disability' or 'Additional Study Needs'? Identifying Students' Language Preferences in Disability-Related Communications, "European Journal of Special Needs Education" 2020, no. 5.
- Matthews N., Teaching the 'invisible' Disabled Students in the Classroom: Disclosure, Inclusion and the Social Model of Disability, "Teaching in Higher Education" 2009, vol. 14, no. 3.
- Mullins L., Preyde M., The Lived Experience of Students with an Invisible Disability at a Canadian University, "Disability and Society" 2013, vol. 28, no. 2.
- Nacionalinis Švietimo Plėtotės Raportas, LR švietimo ir mokslo ministerija (2001), [https://www.smm.lt/uploads/lawacts/docs/687\\_f36e428baa3be1af5722f6d880e03896.pdf](https://www.smm.lt/uploads/lawacts/docs/687_f36e428baa3be1af5722f6d880e03896.pdf).
- Neįmanomos Studijos Virsta Įmanomomis, 15min (2016), <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/svietimas/neimanomos-studijos-virsta-imanomomis-233-653265>.
- Open University for People with Disabilities, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/about-vu/university-life/open-university-for-people-with-disabilities>.
- Peebles J., Mendaglio S., Preparing Teachers for Inclusive Classrooms: Introducing the Individual Direct Experience Approach, "LEARNing Landscapes" 2014, vol. 7, no. 2, <https://learninglandscapes.ca/index.php/learnland/article/download/Preparing-Teachers-for-Inclusive-Classrooms-Introducing-the-Individual-Direct-Experience-Approach/663>.
- Procedure on the study individualization for the individual needs of disability, Vilnius University (2019), [https://www.vu.lt/site\\_files/Studiju\\_individualizavimo\\_pagal\\_individualiuosius\\_poreikius\\_kylancius\\_dėl\\_negalios\\_tvarkos\\_aprasas.pdf](https://www.vu.lt/site_files/Studiju_individualizavimo_pagal_individualiuosius_poreikius_kylancius_dėl_negalios_tvarkos_aprasas.pdf).
- Ruling regarding appliance of measures of financial aid for disabled that are studying in higher education schools, 900 §, Republic of Lithuania (2019), <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=41bda100cfa911e9929af1b9eea48566>.
- Ruling regrding granting, administration and returning of state loans and state support loans for students, 480 §, Government of the Republic of Lithuania (2009). <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5D93FB6D76BC/asr>.

- Sæbønes A.M., Bieler R.B., Baboo N., Banham L., Singal N., Howgego C., McClain-Nhlapo C.V., Riss-Hansen T.C., Dansie G.A., Towards a Disability Inclusive Education (Background Paper for the Oslo Summit on Education for Development), "Education for Development" 2015, [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Oslo\\_Ed\\_Summit\\_DisabilityInclusive\\_Ed.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Oslo_Ed_Summit_DisabilityInclusive_Ed.pdf).
- Simon J.A., Legal Issues in Serving Students with Disabilities in Postsecondary Education, "New Directions for Student Services" 2011, no. 134.
- Special Needs Education in Europe – Provision in Post-Primary Education, European Agency for Development in Special Needs Education, "Thematic Publication" 2017, vol. 2, [https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe-volume-2-provision-in-post-primary-education\\_Thematic-EN.pdf](https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe-volume-2-provision-in-post-primary-education_Thematic-EN.pdf).
- Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities A/RES/48/9 § (1993). <https://www.independentliving.org/standardrules/StandardRules.pdf>.
- Starcic A.I., Educational Technology for the Inclusive Classroom, "Turkish Online Journal of Educational Technology" 2010, vol. 9, no. 3, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ898012.pdf>.
- Students with Special Needs, LCC International University, <https://lcc.lt/academics/students-with-special-needs>.
- Studies and Disability, Vilnius University (2020), <https://www.vu.lt/en/studies/exchange-students/living-in-lithuania/studies-and-disability>.
- Target Payments, National Study Fund of the Republic of Lithuania (2020), <https://vsf.lrv.lt/lt/projektas/tikslines>.
- The National Strategy for Education 2013–2022 (2013). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.463390>.
- Universal Declaration of Human Rights, United Nations (1948).
- VMU Map, Vytautas Magnus university (2020), <https://www.vdu.lt/en/contacts/vmu-map/>.
- Wise G., Dickinson C., Katan T., Gallegos M.C., Inclusive Higher Education Governance: Managing Stakeholders, Strategy, Structure and Function, "Studies in Higher Education" 2018 vol. 45, no. 2.





**Evgenii Puchkov**

Higher School of Economics, Moscow, Russia

epuchkov@hse.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1355-4032>

**Nadezhda Knyaginina**

Higher School of Economics, Moscow, Russia

nknyaginina@hse.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4895-9793>

**Ivan Novoselov**

Higher School of Economics, Moscow, Russia

inovoselov@hse.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8248-2311>

**Szymon Jankiewicz**

Higher School of Economics, Moscow, Russia

syankevich@hse.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3067-591X>

## **COVID-19 and Final (State) Examination: Strategies of International and Russian Universities<sup>1</sup>**

**Abstract:** COVID-19 pandemic has changed the functioning of all levels of education systems. Schools and universities had to quickly adapt and change their procedures according to conditions created by the epidemic. Long perceived as additional and backup solutions, different distance learning technologies, particularly internet-based, became the main solution for the continuation of education

---

1 The article is an extended and revised version of the report published in April 2020 in Russian: E. Puchkov, N. Knyaginina, I. Novoselov, Sz. Jankiewicz, Covid-19 and GIA-2020: strategies for conducting final exams in foreign and Russian universities // Modern Education Analytics. Express edition No. 4. April 20, 2020. URL: <https://ioe.hse.ru/mirror/pubs/share/359132748> (15.06.2020).

on all levels. Several issues have stood out particularly with this seismic change – one of those is the issue of final examinations in universities. This issue is especially crucial in Russia, where the successful passing of a state final examination, which combines majority of the topics from the study program, is a prerequisite for graduation. This paper aims to analyze and present different strategies which were used for final university examinations in different countries and universities of the world and compare it with the Russian practices.

**Keywords:** COVID-19, higher education, final exams, state final attestation, examination.

## Introduction

The spread of coronavirus infection has become a challenge for many universities in Russia and worldwide – they had to establish rules and procedures for remote study and work, make changes to educational programs, introduce new technologies and rules, solve issues with habitation of students and plan for unpredictable admissions period, among others. However, one of the particularly difficult issues to be solved in Russia was the issue of final examination.

The particularity of the issue stems from the nature of senior-year final exams, called “state final attestation”. The successful passing of this attestation is a prerequisite for graduation from any higher education institution in Russia – such stipulation is mentioned in the para. 3 of art. 59 of the Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 “On Education in the Russian Federation” (hereafter the “Law on Education”).

The procedure for conducting state final attestation is articulated in the Order of Ministry of Education and Science of Russian Federation No. 636 of 29 June 2015 “On Approval of the Procedure for Conducting State Final Attestation for Educational Programs of Higher Education – Bachelor’s Programs, Specialist Programs and Master’s Programs” (hereafter the “Procedures”). Para. 2 of said Procedures articulate that “State final attestation is conducted by state examination commission in order to determine the compliance of the results of the student, who has mastered the study programme, with the requirements of Federal State Educational Standards”. Para. 10 additionally stipulate 2 modalities in which, jointly or separately, such attestation can be conducted: thesis defense and final examination. The concrete modality of state final attestation can be chosen by the higher educational institution itself, with regards to the requirements of Federal State Educational Standard for the particular direction of study, e.g. jurisprudence or mathematics. State examination consists of a written or oral exam, which can cover from one to several subjects, which are deemed to be “decisive for the future professional activity of future graduates”<sup>2</sup>.

These exams combine the majority, if not all, major topics covered by the study programme, or focuses on specific broad areas of knowledge within the programme.

---

2 Para. 11 of the Procedure for Conducting State Final Attestation for Educational Programs of Higher Education - Bachelor’s Programs, Specialist Programs and Master’s Programs (adopted by the Order of Ministry of Education and Science of Russian Federation No. 636 of 29 June 2015).

These final exams are notorious for their difficulty and students are expected to spend several weeks preparing for them. It was evident that the traditional oral, or, in case of some universities, written examinations would not be permitted to be conducted physically – unlike in some European countries, like Belgium, where the summer examination period coincided with the easing of restrictions and permitted some universities to conduct mass written examinations in spaced-out halls<sup>3</sup>. Failure to pass these exams consequently means automatic expulsion from the university, as stipulated in the para 41 of the Procedure. However, students have the opportunity to retake the examination up to five years after their first attempt<sup>4</sup>, but lose their student status. Therefore, the stakes cannot be higher for graduating Russian students.

The final attestation itself has to be conducted by a state attestation commission, which has to be made up by the university a month before the date of the first exam<sup>5</sup>. The chairman of the commission has to be nominated by the university and be either a representative of a professional community or an academic with a doctoral decree of a title of professor. In any case, the chairman should not work in the university itself<sup>6</sup>. The number of commissions can vary – while a master programme can have one commission, big faculties can field upwards of ten or more, which can correspond to particular study tracks available within the study programme. As can be seen, the process of organization of the state attestation is a lengthy one and had a lot of caveats that has to be followed by the administration of faculties and universities.

Therefore, ways and means for successful organization of such exams had to be devised and tested. It also should be noted that the cancellation of exams or thesis defense is permitted in case if Federal State Educational Standard permits so, which was pointed out by the Ministry of Higher Education and Science on the onset of the exam period<sup>7</sup>. Additionally, universities under the Ministry have been ordered to conduct the state exams online<sup>8</sup> – this order, however, does not apply to universities under the Government of Russian Federation, under other Ministries and universities

---

3 See, for example, practices of Free University of Brussels. Back to Campus, <https://www.vub.be/en/backtocampus#home> (15.06.2020) or Catholic University of Leuven. Exams 2020 General Guidelines <https://admin.kuleuven.be/td/examens2020/en/general-guidelines> (15.06.2020).

4 Para. 7, art. 59 of the Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 “On Education in the Russian Federation” and Para 42 of the Procedure for Conducting State Final Attestation for Educational Programs of Higher Education – Bachelor’s Programs, Specialist Programs and Master’s Programs (adopted by the Order of Ministry of Education and Science of Russian Federation No. 636 of 29 June 2015).

5 Para. 23 of the Procedure.

6 Paras. 22, 24 of the Procedure.

7 Izvestia. Ministry of Science and Higher Education Affirms the Right of Universities to Cancel State Exams, <https://iz.ru/1000499/2020-04-16/v-minobrnauki-zaiavili-o-prave-vuzov-rossii-otkazatsia-ot-gosekzamenov> (15.06.2020).

8 Para 2.2. of Order of Ministry of Higher Education and Science of Russian Federation № 648 of 8.05.2020 “On the activities of organizations subordinated to Ministry of Higher Education

with special status – Moscow State University and St. Petersburg State University – for them, it is only a recommendation.

This paper collects six different strategies identified in March-April 2020 during comparative research of the tendencies and solutions for distance examinations adopted in different universities worldwide or proposed and used in Russia and their relevance to the Russian legal situation and experience. Experience of different countries has been analyzed, including the United States, the United Kingdom, Italy, France, Singapore, and Russia. As “state final examination” is a feature of the post-Soviet university education system, the international comparison mostly concerned itself with final exams for the specific courses or on specific programmes. This research was originally intended to be a guide for different levels of university leadership to support their choice of modality of state final attestation in their universities or study programs, taking into account the viewpoints of different actors in the process – from students and professors to industry leaders. These strategies do concern themselves only with exams – while thesis defense is as susceptible to the issues that would be pointed out with regards to usage of online tools, the difficulty of overcoming them and risk of failure is not as big as for the examination – as thesis defense success is impacted by the quality of the work submitted in the first place. In addition, the risk of academic fraud is not so great during thesis defense, and special mechanisms will not be required to devise protection from it.

## **1. Strategy One – Conducting Oral Exams Online**

The first strategy, which comes to the mind of anyone involved in the process of transferring exams to remote online format, is to faithfully reproduce the procedure without skipping a beat. In the Russian final attestation context this is achieved by exchanging a university room with the examination commission for a videoconference room with the same commission. This strategy was utilized by a significant number of universities in Russia: for example, this modality was announced as primary in the Moscow State University<sup>9</sup>.

It also should be noted that this method is nothing but methodical recreation of “traditional” exam format online, which is easier to organize for the university, remains, at its core, an outdated one and is exacerbated by the lack of human contact, albeit from that on the screen. Therefore, it was pointed out that such “easy way out” is not particularly well-suited for the digital education.

---

and Science of Russian Federation in the context of preventing the spread of a novel coronavirus infection (COVID-19) in the Russian Federation”

9 Interfax. Moscow State University will hold State Exams and Theses Defense Online, <https://www.interfax.ru/russia/703559> (15.06.2020).

Representatives of several Russian universities have supported this thesis. For example, the Vice-Rector for Academic Affairs of the RUDN University, Alexander Efremov, believes that oral final exams are, largely, a remnant from the past, and their effective organization online is next to impossible<sup>10</sup>. For example, there is no method to make sure that the student is not cheating (without using specialized proctoring systems, which will be covered elsewhere in the text) as it is almost impossible to keep track of several students on the screen (traditionally, several students are preparing their answer while one of their colleagues answers to the examination commission) According to the rector of Bauman Moscow State Technical University, it is difficult to take oral exams due to the impossibility of creating the effect of presence, meaning lack of human contact<sup>11</sup>. Nevertheless, both of those universities have used this format.

Some universities and study programs in Russia, while conceding the pitfalls of this approach, had no other choice but to utilize this method – for example, language and translation exams must check the quality of the aspiring graduate's oral production skills. Some of those universities also employed audio recordings due for submission in a short timeframe to overcome bad sound quality and connection issues. As oral exams usage in Western universities is minor, there are no significant international practices that can be noted here.

## 2. Strategy Two – Proctored Exams

When conducting written exams in the online format (as well as, under certain assumptions, during preparations for oral exams, for example, in a foreign language) for prevention of academic fraud many universities can use the technology of online proctoring (from the Latin word “proctor” – follow, observe). Special employees – proctors monitor the progress of the exam, trying to stop or identify possible violations of the exam rules or instances of academic fraud. Online proctoring is implemented as monitoring the progress of an examination or preparation for examination by a proctor through a webcam and (or) the use of special proctoring software.

Online proctoring systems collect the following information:

- picture from a webcam;
- sound from the microphone;
- computer desktop image;
- characters typed on the keyboard.

---

10 Kommersant. «Hands of the Student Should be Visible on the Screen»: Kommersant Learned How Exam Session Will be Handled during Quarantine, <https://www.kommersant.ru/doc/4314144> (15.06.2020).

11 *Ibidem*.

Before the start of the exam, technical specifications of the computer are usually analyzed, including the availability of remote access, installed second screens and availability of other features, which can theoretically allow the deception of the proctoring system. It also generally includes a mandatory identity check through pictures of students holding their ID and, in some cases, records of keyboard typing patterns.

Modern proctoring systems can record the following types of violations automatically:

- use of another application on the computer (some systems block access to other applications);
- use of any programs that allow remote access to a computer;
- use of extraneous equipment and books;
- looking away from the screen;
- absence or change of face in the frame, the presence of unauthorized persons and unauthorized sounds in the recording;
- various non-verbal communication with people outside the field of view of the camera.

These issues can be flagged for additional checks by a professor or proctor (in case the system uses so-called asynchronical proctoring, where not every student is being followed in real time).

Universities worldwide either utilize their own technical solutions for proctoring or contract proctoring companies, which develop such services for universities<sup>12</sup>. Several prominent proctoring companies can be named, such as Proctor U<sup>13</sup> or ProctorFree<sup>14</sup>. Leading Russian companies are ProctorEDU<sup>15</sup> and Examus<sup>16</sup>, the latter of which was used by the majority of universities this semester. Some universities do have the possibility to create their own systems, as, for example, ITMO University, which uses their own open-source ITMO.Proctor system<sup>17</sup>.

In addition to the usage of the system, special proctoring centers have been functioning in universities in the last decade in order to facilitate the conduct of remote exams, which, if existed, have been sparsely conducted comparing to the current numbers. For example, HSE's Directorate for Online Learning Proctoring

---

12 See for example: University of Houston Proctoring Services, <https://uh.edu/online/students/proctoring-students.php> (15.06.2020) and Orgeon State University Exam Proctoring, <https://ecampus.oregonstate.edu/services/proctoring/> (15.06.2020).

13 ProctorU Services, <https://www.proctoru.com/services> (15.06.2020).

14 ProctorFree Solutions for Education, <https://proctorfree.com/> (15.06.2020).

15 ProctorEdu Technology, <https://proctoredu.ru/> (15.06.2020).

16 Examus, <https://ru.examus.net/> (15.06.2020).

17 ITMO University. Proctoring: How to Pass Exams Online, <https://de.ifmo.ru/?node=news&id=2161> (15.06.2020).

Centre<sup>18</sup> specializes on entrance examinations as well as on academic contests, which grant admission to universities. According to the university, in 2019 more than 2,100 exams with proctoring were conducted for foreign applicants from foreign countries and abroad, 50 – for graduate students and approximately 1000 – for participants of the International Youth Olympiad<sup>19</sup>.

Foreign experience demonstrates the widespread use of various types of proctoring on exams, including those carried out by the teacher. University of Bologna (it. *Università di Bologna*), located in one of the countries most affected by the epidemic – Italy, offers to use a simplified version of “live” online proctoring. Students, taking an exam, are invited to connect to an online conference at Microsoft Teams, complete a written exam by hand while being online with the camera on (with their hands and head not leaving the camera frame), and, after completing the exam, demonstrate and upload photos or scanned copies of written work to the professor in a given timeframe (around 15 minutes after finish)<sup>20</sup>. Similar methods are used in other Italian universities<sup>21</sup>. This is an example of a basic technology, albeit in practice indistinguishable from a simple transfer of offline exams into online reality that can find application in universities that do not have access to technically sophisticated proctoring systems. Additionally, it is very undemanding on the computer capabilities of students.

Despite the almost guaranteed elimination of academic fraud during exams, proctoring systems, while being the favorite of “advanced” universities, have also been criticized the most. First and foremost, those systems usually require compliance with their system requirements, without fulfilling which, the system will just not allow you to sit an exam – this also extends to the speed of the internet connection and image quality. Understandably, not every student, be it at a university dorm or back home, necessarily has the hardware fulfilling those requirements, which leads to surprises on the exam day or the day before.

Additionally, the issues of privacy and data collection were raised by students in the USA, EU and Russia – different systems, according to students, in each of their respective cases, were infringing on the personal data of examinees from the mere fact of video recording to keeping records, including photos with ID numbers, for undisclosed periods of time<sup>22</sup> which has given them a comparison to “Big Brother”

---

18 HSE University. Proctoring, <https://elearning.hse.ru/proctoring2/> (15.06.2020).

19 *Ibidem*.

20 University of Bologna, Online lessons and exams, <https://www.unibo.it/en/services-and-opportunities/online-services/online-services-for-students-1/lessons-and-exams-online> (15.06.2020).

21 QS. Italian Institutions Reveal Their Coronavirus Insights: An Interview Series, <https://www.qs.com/italian-institutions-reveal-their-coronavirus-insights-an-interview-series/> (15.06.2020).

22 Nesavisimaya Gazeta. Students have rallied against proctoring, citing privacy concerns, <https://www.ng.ru/content/articles/681938/> (15.06.2020).

in the media<sup>23</sup>. Additionally, proctoring systems originally created for the online programs or remote entrance exams have been routinely collapsing under the workload or straight up hacked – such was the case in Russia<sup>24</sup>. American students, supported by psychologists, attest that proctored exams have only exacerbated their anxiety from studying<sup>25</sup>.

With that, while proctored exams do provide the necessary protection from academic fraud, the price of this protection might be too high, given the current development of those systems and issues they have shown under heavy load, both conceptually and technically.

### 3. Strategy Three – Open-Book Exams

An alternative to using proctoring systems is an open-book exam. This is an exam type, which permits the usage of any external source of information. There is a positive experience in conducting such an exam in the online format: Faculty of Medicine at Imperial College of London<sup>26</sup>. In this case, the fight against academic fraud is losing its relevance: questions exams are formulated in such a way that, despite legalized use of different sources, allow you to evaluate learning outcomes. Despite pronounced success, Imperial College of London did face a number of organizational problems: international students, returning to their countries, were forced to pass examinations in the Greenwich time zone. The university said that living in a different time zone is not a circumstance requiring changes in the rules for passing exams, as a result of which students were forced to take exams at night<sup>27</sup>.

Like other forms of online exams, open-book exams are not immune to problems with internet connection and technology – you do have to submit the text of your work somehow – however, they are one of the more popular types of online examination. For example, adoption of such practices of the case by case basis

---

23 Mare. How are we going to test (and do we let Big Brother watch)? <https://www.mareonline.nl/en/background/how-are-we-going-to-test-and-do-we-let-big-brother-watch/> (access 15.06.2020);

The New York Times. Keeping Online Testing Honest? Or an Orwellian Overreach? <https://www.nytimes.com/2020/05/10/us/online-testing-cheating-universities-coronavirus.html> (15.06.2020).

24 Pervoe Studenheskoye Agestnvo. 700 students of HSE couldn't pass online exams due to hacker attack, [https://pervoe.online/news/student-v-vuze/8642-ddos\\_ataka\\_hse/](https://pervoe.online/news/student-v-vuze/8642-ddos_ataka_hse/) (15.06.2020).

25 The Verge. Exam Anxiety: How Remote Test-Proctoring Is Creeping Students Out, <https://www.theverge.com/2020/4/29/21232777/examity-remote-test-proctoring-online-class-education> (15.06.2020).

26 The Guardian. Medical students take final exams online for first time, despite student concern, <https://www.theguardian.com/education/2020/mar/22/coronavirus-forces-medical-students-sit-final-exams-online> (15.06.2020).

27 *Ibidem*.



can be found in major Ivy League colleges<sup>28</sup>, as well as leading UK universities – from Oxford<sup>29</sup> to Bristol<sup>30</sup> and Warwick<sup>31</sup>.

An open-book exam can be combined with a basic form of proctoring, allowing to suppress some forms of academic fraud, nevertheless possible in such exams. National University of Singapore has discovered cheating during open-book exams in the form of execution of the assignment for the examinee by another person<sup>32</sup>.

It is believed that correctly formulated tasks can lower the risks of cheating during open-book online exams, and basic proctoring (e.g. copy-paste check) or cross-reference anti-plagiarism system can further reduce them, while not creating a heavy privacy concern or a burden on the functioning of the computer of the examinee. These findings can be supported by the experiences already shared by some of the instructors. For example, Department of Chemistry of Ohio State University has adopted non-proctored online tests and open-book exams for their courses, and used the same tools as described above, while attesting to their success<sup>33</sup>.

Technically, the adoption of this strategy is possible under the current regulations in Russia – in practice, it falls well within the rules on the “written exam” established by the current regulatory documents.

#### 4. Strategy Four – Rescheduling of the Exams

Among other options for solving problems with the final state attestation - widely discussed, but not yet massively implemented – a rescheduling of the exams to a period of a more favorable sanitary and epidemiological situation (e.g. July or September). Such reschedules had been made, for example, for the school graduation exams.

28 Harvard Crimson, Harvard Courses Turn to Monitored Exams, Open-Book Assessments, and Faith in Students As Classes Move Online, <https://www.thecrimson.com/article/2020/3/27/harvard-coronavirus-online-exams-academic-integrity/> (15.06.2020).

29 Oxford University. Open-Book Exams, <https://www.ox.ac.uk/students/academic/exams/open-book?wssl=1> (access 15.06.2020).

30 Bristol University. Assessment Options When Teaching Online. <https://www.bristol.ac.uk/digital-education/guides/coronavirus/assessment/> (15.06.2020).

31 University of Warwick. Examinations, <https://warwick.ac.uk/services/academicoffice/examinations/> (15.06.2020).

32 The New Paper. NUS students allegedly abuse Covid-19 measures to cheat on exam, <https://www.tnp.sg/news/singapore/nus-students-allegedly-abuse-covid-19-measures-cheat-exam> (15.06.2020).

33 T.M. Clark et al. Testing in the Time of COVID-19: A Sudden Transition to Unproctored Online Exams // *Journal of Chemical Education*. 2020. URL: <https://pubs.acs.org/doi/full/10.1021/acs.jchemed.0c00546> (07.09.2020).

This practice can be necessary for those students whose training (and accordingly, preparation for the exam) requires access to a special software, lab equipment or other tools, unavailable at home or at a non-university computer.

In Russia, this option was discussed in relation to those areas of education where online exams are not possible (medical, sports, creative programs, as well as areas of study related to state security), as well as for those students who do not have technical capabilities for passing exams in an online format.

The problems of this decision are due to the lack of a regulatory framework for solving a wide range of issues related to the transfer: the introduction of “involuntary” academic vacation or extension of the program, actions of student status, student benefits, providing accommodation in a hostel, the possibility of “seamless” admission to graduate / postgraduate studies and maintaining deferment from the army. Due to the abundance of those issues, almost none of the universities in Russia agreed to this proposition, and it was not heavily supported by the Government as well.

## 5. Strategy Five – Change of Assessment System

An original strategy – change of the grading system - was adopted by most of the leading law schools in the USA. It was overwhelmingly decided to switch from standard grading system (grades or scores) for the “pass / fail” system<sup>34</sup>. Dean of the Columbia Law School Gillian Lester said in her letter to students and faculty that the main reason for this approach is equality among students<sup>35</sup>. Like most universities in the US, Colombia sent most students home. Students off-campus may have less access to technology and medical services or may encounter difficult circumstances that interfere with their academic performance. Additionally, due to heavy competition in the legal market, lower grades could damage their career perspectives, since they traditionally play an important role in obtaining placements securing job offers in top law firms or prestigious judicial clerkships in American courts.

The same decision after discussions in the student community and administration was accepted at Harvard Law School<sup>36</sup>. Initially, students were proposed to decide which of the two systems should be used with respect to them. This decision

---

34 Law.com. Remaining ‘T-14’ Law Schools Yield to Mandatory Pass/Fail Pressure <https://www.law.com/2020/03/31/with-passfail-now-the-norm-outlier-law-schools-face-student-backlash/?sreturn=20200525050454> (15.06.2020); Law.com. With Pass/Fail Now the Norm, Outlier Law Schools Face Student Backlash, <https://www.law.com/2020/03/31/with-passfail-now-the-norm-outlier-law-schools-face-student-backlash/> (15.06.2020).

35 *Ibidem*.

36 Harvard Crimson. Harvard Law School Shifts to Mandatory Credit-Fail Grading System. <https://www.thecrimson.com/article/2020/3/21/harvard-coronavirus-law-school-credit-fail/> (15.06.2020).

aroused rejection among students who considered that those who choose the usual grading system will be perceived by employers as more hardworking or better able to cope with difficulties and as a result will receive advantage over the rest - those who preferred the “pass / fail” system. As a result, the administration transferred all students to “pass / fail” system.

Similar decisions on the transition of assessment system were made by many other leading universities in America, not just law schools: Columbia University in general, the University of Ohio and others. Some universities, such as Massachusetts Institute of Technology or University of California system, introduced an adapted version of this system: “pass / no record”, where the latter grade is not placed in the transcript<sup>37</sup>.

Similar decisions had been taken at universities in Canada<sup>38</sup>, Australia<sup>39</sup> and England<sup>40</sup>. The same examples are seen in Asia - in Singapore and Hong Kong, while China organizes all exams in the usual form<sup>41</sup>.

While interested and certainly mindful of the experiences and mental condition of students, this practice was not permissible by law in Russia. The existing procedure for conducting final state attestation in higher education stipulates the requirements for grades as “excellent”, “good”, “satisfactory” and “unsatisfactory” – any other options are impossible<sup>42</sup>.

## 6. Strategy Six – Exam – Cancellation

The option of canceling exams was actively promoted internationally by the student community: in England students of various educational institutions proposed the cancellation as an alternative to transferring exams to fall. For graduate students, this means simplifying requirements for successful graduation from the university

37 The New York Times. With Coronavirus Disrupting College, Should Every Student Pass? <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/coronavirus-college-pass-fail.html> (15.06.2020).

38 University of Alberta. COVID-19 (novel Coronavirus) Information, <https://www.ualberta.ca/covid-19/index.html> (15.06.2020).

39 7News. Coronavirus in Australia: Several universities won't record students' failed units during crisis, <https://7news.com.au/lifestyle/health-wellbeing/coronavirus-in-australia-several-universities-wont-record-students-failed-units-during-crisis-c-949545> (15.06.2020).

40 University of Stirling. COVID-19 (coronavirus) FAQs for students on assessment and exams, <https://www.stir.ac.uk/coronavirus/covid-19-coronavirus-faqs-for-students-on-assessment-and-exams/> (15.06.2020).

41 Times Higher Education. Asian universities face online assessment hurdles in virus crisis, <https://www.timeshighereducation.com/news/asian-universities-face-online-assessment-hurdles-virus-crisis> (15.06.2020).

42 Para. 16 of Procedure for Conducting State Final Attestation for Educational Programs of Higher Education – Bachelor's Programs, Specialist Programs and Master's Programs (adopted by the Order of Ministry of Education and Science of Russian Federation No. 636 of 29 June 2015).

(the number of successfully completed credits). This position was expressed by the National Student Union of UK<sup>43</sup>. In their statement, they emphasized that persons with disabilities, foreign and poorer students will be significantly disadvantaged if universities plan to conduct online exams and tests in this semester. They add that marginalized and less privileged students, including those with disabilities and those who have returned to remote regions are most likely to suffer the most due to a lack of necessary technical means for quality remote education.

According to the apologists of this approach, last year students should be able to choose a way to complete their studies. For example, it could be getting an estimated grade based on previous achievements, passing the online exam in the already mentioned open-book format or taking exams at the university later.

The ability to completely cancel exams in the current half year is available in those educational systems in which there is no institution of the final exam (or exams can be cancelled in non-graduating years), and obtaining a certificate of education depends on the completion of the graduation requirements – that is, the successful accumulation of predetermined number credit units and fulfillment of additional conditions (for example, passing certain basic courses or defending the thesis).

Despite the pleas of the students, minority of the Western universities caved in and cancelled the exams. This was not the case in Russia. As was explained previously, if the educational standard and rules of the university permit the cancellation of exams, the university administration was empowered to do it if they so wished, which was done by a significant amount of high-level universities. For example, Financial Academy under the Government of Russian Federation have cancelled state final exams on all of its study programs, but Law<sup>44</sup>. Future graduates still had to defend their theses, while Law graduates had their defense cancelled instead. The majority of the faculties of the Ural Federal State university have also cancelled their state final exams<sup>45</sup>. This proves the ability of Russian universities to take bold decisions in the face of the uncertain circumstances and adapt to the world practice, where the institution of final all-encompassing exams have long since been discontinued (if it did appear at the first place).

---

43 The Guardian. UK students' union calls on universities to cancel summer exams, <https://www.theguardian.com/education/2020/mar/31/uk-students-union-calls-on-universities-to-cancel-summer-exams> (15.06.2020).

44 TASS. Financial University Cancelled State Exams Due to Coronavirus, <https://tass.ru/obschestvo/8244377> (15.06.2020).

45 Interfax. State Exams Were Cancelled in Several Ural Federal University Institutes, <https://www.interfax-russia.ru/ural/main/gosekzameny-otmenili-v-ryade-institutov-urfu> (15.06.2020).

## Conclusions

Each of the described strategies has strengths and weaknesses. Problems with Internet communications and technology are common to all online exams. Online oral exams (without proctoring and open-book approach) can lead either to academic fraud or put the student at a disadvantage (if the answer is expected without time for preparation). It is significant that leading foreign universities have not been placing their faith in oral exams, as well as long discontinued the practice of “final’s final”. Online proctoring systems, while fulfilling their task, are too unreliable and overbearing – the proper balance and technical prowess still needs to be found in order to make this option really equal to offline exams. Open-book exams and alike seem to be promising developments with regards to the student experience, but they require a high workload from teachers and universities in preparation and marking, which can also be attributed to the normal written exam. In author’s view, this type of exam remains the best in terms of valid assessment, with a possibility to create sufficient checks without disturbing students’ privacy.

The almost-ubiquitous transformation of exams to online format creates too many difficulties for many students with employment and enjoyed weak regulatory basis, even after subsequent amendments made, for example, in Russian universities. Thus, there is no perfect approach – each of them is different, and it is interesting to see how the nature of final state attestation in Russia will change after the analysis of the current years’ experience.

## BIBLIOGRAPHY

- 7News. Coronavirus in Australia: Several universities won’t record students’ failed units during crisis, <https://7news.com.au/lifestyle/health-wellbeing/coronavirus-in-australia-several-universities-wont-record-students-failed-units-during-crisis-c-949545>.
- Bristol University. Assessment Options When Teaching Online. <https://www.bristol.ac.uk/digital-education/guides/coronavirus/assessment/>.
- Catholic University of Leuven. Exams 2020 General Guidelines <https://admin.kuleuven.be/td/examens2020/en/general-guidelines>.
- Examus, <https://ru.examus.net>.
- Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 “On Education in the Russian Federation”.
- Free University of Brussels. Back to Campus, <https://www.vub.be/en/backtocampus#home>.
- Harvard Crimson, Harvard Courses Turn to Monitored Exams, Open-Book Assessments, and Faith in Students As Classes Move Online, <https://www.thecrimson.com/article/2020/3/27/harvard-coronavirus-online-exams-academic-integrity/>.
- Harvard Crimson. Harvard Law School Shifts to Mandatory Credit-Fail Grading System. <https://www.thecrimson.com/article/2020/3/21/harvard-coronavirus-law-school-credit-fail/>.
- HSE University. Proctoring, <https://elearning.hse.ru/proctoring2/>.

- Interfax. Moscow State University will hold State Exams and Theses Defense Online, <https://www.interfax.ru/russia/703559>.
- Interfax. State Exams Were Cancelled in Several Ural Federal University Institutes, <https://www.interfax-russia.ru/ural/main/gosekzameny-otmenili-v-ryade-institutov-urfu>.
- ITMO University. Proctoring: How to Pass Exams Online, <https://de.ifmo.ru/?node=news&id=2161>.
- Izvestia. Ministry of Science and Higher Education Affirms the Right of Universities to Cancel State Exams, <https://iz.ru/1000499/2020-04-16/v-minobrnauki-zaiavili-o-prave-vuzov-rossii-otkazatsia-ot-gosekzamenov>.
- Kommersant. «Hands of the Student Should be Visible on the Screen»: Kommersant Learned How Exam Session Will be Handled during Quarantine, <https://www.kommersant.ru/doc/4314144>.
- Law.com. Remaining 'T-14' Law Schools Yield to Mandatory Pass/Fail Pressure <https://www.law.com/2020/03/31/with-passfail-now-the-norm-outlier-law-schools-face-student-backlash/?slreturn=20200525050454>.
- Law.com. With Pass/Fail Now the Norm, Outlier Law Schools Face Student Backlash, <https://www.law.com/2020/03/31/with-passfail-now-the-norm-outlier-law-schools-face-student-backlash/>.
- Mare. How are we going to test (and do we let Big Brother watch)? <https://www.mareonline.nl/en/background/how-are-we-going-to-test-and-do-we-let-big-brother-watch/>.
- Nesavisimaya Gazeta, Students have rallied against proctoring, citing privacy concerns, <https://www.ng.ru/content/articles/681938/>.
- Order of Ministry of Higher Education and Science of Russian Federation № 648 of 8.05.2020 "On the activities of organizations subordinated to Ministry of Higher Education and Science of Russian Federation in the context of preventing the spread of a novel coronavirus infection (COVID-19) in the Russian Federation".
- Oregon State University Exam Proctoring, <https://ecampus.oregonstate.edu/services/proctoring>.
- Oxford University. Open-Book Exams, <https://www.ox.ac.uk/students/academic/exams/open-book?wssl=1>.
- Pervoe Studenheskoye Agesntvo. 700 students of HSE couldn't pass online exams due to hacker attack, [https://pervoe.online/news/student-v-vuze/8642-ddos\\_ataka\\_hse/](https://pervoe.online/news/student-v-vuze/8642-ddos_ataka_hse/).
- Procedures of Conducting Final State Attestation in Bachelor, Spetsialist and Master Higher Education Programs (adopted by Order of Ministry of Higher Education and Science №636 of 29 June 2015).
- ProctorEdu Technology, <https://proctoredu.ru>.
- ProctorFree Solutions for Education, <https://proctorfree.com/>.
- ProctorU Services, <https://www.proctoru.com/services/>
- QS. Italian Institutions Reveal Their Coronavirus Insights: An Interview Series, <https://www.qs.com/italian-institutions-reveal-their-coronavirus-insights-an-interview-series>.
- TASS. Financial University Cancelled State Exams Due to Coronavirus, <https://tass.ru/obschestvo/8244377>.

- The Guardian. Medical students take final exams online for first time, despite student concern, <https://www.theguardian.com/education/2020/mar/22/coronavirus-forces-medical-students-sit-final-exams-online>.
- The Guardian. UK students' union calls on universities to cancel summer exams, <https://www.theguardian.com/education/2020/mar/31/uk-students-union-calls-on-universities-to-cancel-summer-exams>.
- The New Paper. NUS students allegedly abuse Covid-19 measures to cheat on exam, <https://www.tnp.sg/news/singapore/nus-students-allegedly-abuse-covid-19-measures-cheat-exam>.
- The New York Times. With Coronavirus Disrupting College, Should Every Student Pass? <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/coronavirus-college-pass-fail.html>.
- The New York Times. Keeping Online Testing Honest? Or an Orwellian Overreach? <https://www.nytimes.com/2020/05/10/us/online-testing-cheating-universities-coronavirus.html>.
- The Verge. Exam Anxiety: How Remote Test-Proctoring Is Creeping Students Out, <https://www.theverge.com/2020/4/29/21232777/examity-remote-test-proctoring-online-class-education>.
- Times Higher Education. Asian universities face online assessment hurdles in virus crisis, <https://www.timeshighereducation.com/news/asian-universities-face-online-assessment-hurdles-virus-crisis>.
- University of Alberta. COVID-19 (novel Coronavirus) Information, <https://www.ualberta.ca/covid-19/index.html>.
- University of Bologna, Online lessons and exams, <https://www.unibo.it/en/services-and-opportunities/online-services/online-services-for-students-1/lessons-and-exams-online>.
- University of Houston Proctoring Services, <https://uh.edu/online/students/proctoring-students.php>.
- University of Stirling. COVID-19 (coronavirus) FAQs for students on assessment and exams, <https://www.stir.ac.uk/coronavirus/covid-19-coronavirus-faqs-for-students-on-assessment-and-exams/>.
- University of Warwick. Examinations, <https://warwick.ac.uk/services/academicoffice/examinations/>.





## REVIEW



**Paul McKeown**

Northumbria University, United Kingdom

paul.mckeown@northumbria.ac.uk

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2088-5593>

Linden Thomas, Nick Johnson (eds.)

**The Clinical Legal Education Handbook,**

*University of London Press, London 2020, pp. 465*

Recent years have seen a significant growth in clinical legal education being adopted by law schools, particularly across Europe. However, for those who wish to establish a clinical programme or further develop a clinical programme, there are a multitude of issues to consider. This can be a daunting prospect, but there is so much literature to guide clinicians through the process. This Handbook is therefore a timely publication, bringing together many of the issues in establishing and sustaining a clinical legal education programme. Thomas states:

‘The Handbook is intended to be a practical guide that will be of use to clinicians, whether they are new to [clinical legal education] and trying to work out where and how to begin, or have been working in the field for some time and wish to develop a new project or else find themselves encountering a new challenge in an established clinic and in need of a steer as to how to respond.’<sup>1</sup>

The Handbook is divided into seven parts: Part 1 – Law Clinics: What, why and how?; Part 2 – Regulatory Framework; Part 3 – Assessment in Clinics: Principles, practice and progress; Part 4 – Research on clinical legal education; Part 5 – Precedent documents and resources; Part 6 – Glossary of clinical legal education networks; and Part 7 – Things I wished I’d known before I started doing clinical legal education.

---

<sup>1</sup> Linden Thomas, ‘Introduction’ in Linden Thomas and Nick Johnson (eds.), *The Clinical Legal Education Handbook*, University of London Press, 2020, p. 4.

The contributors to this Handbook are based in England and Wales and it's therefore important to note a caveat at the outset; namely that the Handbook considers clinical legal education from the perspective of England and Wales. As such, some of the material will be less relevant to an international audience.

Part 1 of the Handbook addresses the basics; what is a clinical programme and how is it established? The authors adopt a broad definition of clinical legal education and rightly so. The joy of clinical legal education is the innovative ways in which it can be delivered, and this should not be restricted by a narrow definition. The authors highlight the different factors that should be considered in the development of a clinical programme such as seeking institutional support as well as support from external stakeholders. The authors further highlight the resources that may be required in running a clinical programme, including staff and physical space. These are important considerations not only in establishing a clinical programme but also ensuring it is sustainable. Whilst the predominant focus of this part concerns live client clinics, other models are also outlined indicating what can be achieved depending upon the resources available.

The regulatory framework of clinical programmes is considered in Part 2 of the Handbook. As noted above, the authors are based in England and Wales and therefore the specific regulatory regime considered is that applying to England and Wales. As such, sections of this Part will be less relevant to an international audience. Despite this, I would still urge anyone wishing to establish a clinical programme, or indeed just be involved in a clinical programme to read this Part as the themes will provide a useful checklist of regulatory matters to consider. For example, it is crucial to know to what extent lawyers, academics and students can engage in clinical activities before establishing a programme. The Handbook also highlights a number of universal issues such as client care, insurance and data protection, all of which are important considerations in a clinical programme.

Part 3 of the Handbook relates to the assessment of clinical activity. Co-authored by Richard Grimes bringing a vast amount of experience from working with clinical programmes around the world, this Part of the Handbook summarises key considerations for the assessment of clinical programmes to maximise student learning and engagement. The authors provide examples of various assessment methods offering their views on the appropriateness of each method within a clinical setting. The authors also illustrate the importance of formative feedback in student learning and development thus, even in a 'non-assessed' clinic demonstrate the importance of good assessment practice.

In Part 4 of the Handbook, consideration is given to the development of research within the field of clinical legal education. Mkwebu draws upon his own research and experience of clinical practice to identify key themes associated with research in the field: emotional well-being; reflection and assessment; skills development and employability; social justice; and the regulatory framework. Mkwebu summarises

the research within each of these areas and identifies gaps and areas for future development. There is a tension within academia as to the status of clinical legal education, viewed by many as a vocational activity. This Part illustrates that clinical legal education is rich in opportunities to develop outstanding research into socio-economic issues as well as pedagogy. Perhaps what is missing is the research opportunities associated with the law. Clinical legal education provides academics with the opportunity to witness the law in practice, and what issues there are with it, thus inspiring research opportunities which would not be so apparent from traditional doctrinal research.

Part 5 of the Handbook provides a resource for those involved in clinical legal education. A daunting aspect of establishing a clinical programme is preparing all the material to ensure the efficient operation of the programme. The handbooks, policies, procedures and forms available in Part 5 have been developed by various clinical programmes within England and Wales to address regulatory obligations as well as enhancing the educational experience for the students. Those seeking to establish or develop a clinical programme can use these resources as a starting point, amending as appropriate, but making the task far less daunting than it may initially seem.

One of the greatest aspects of clinical legal education is the community involved in this field. There is a willingness to support one another, share ideas and assist with any issues that may arise. This Handbook is testament to the clinical community sharing their knowledge and experience. Part 6 of the Handbook provides a glossary of various networks that can support clinical programmes and those involved in clinical work. It should be noted that the glossary is not exhaustive and therefore those involved in clinical work should make enquiries whether there are any other networks, particularly national networks available.

Finally, Part 7 provides some insights from experienced clinicians regarding their work. Whilst not all have rigidly addressed the theme of 'things I wished I'd known', all the contributors exude their passion for clinical legal education. Their insights are valuable for anyone engaged in, or thinking about engaging in, clinical legal education.

Overall, The Clinical Legal Education Handbook is a valuable text for anyone participating in clinical legal education or interested in establishing a clinical programme. Each clinical programme is unique, and whilst many programmes will share common features, they must adapt to the environment in which they are situated. The Handbook should therefore not be treated as an instruction manual but as a reference note for guidance highlighting issues that should be considered in establishing or running a clinical programme. Dare I say it but even the most experienced clinicians may pause for thought after reading this Handbook. As an Open Access resource, the Handbook will no doubt assist in addressing many of the problems faced by clinicians, highlighting that they are not alone and whatever issue may arise, someone will have dealt with it before (and survived!).



## Noty o autorach

**Agnieszka Bednarczyk-Płachta** – teoretyk i praktyk, od 2009 r. związana z Krakowską Akademią im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. W 2015 r. uzyskała z wyróżnieniem stopień doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo. Autorka szeregu publikacji w zakresie prawa o szkolnictwie wyższym; specjalistka ds. realizacji w uczelniach projektów unijnych związanych z rozwojem uczelni i kształceniem.

**Przemysław Brzuszcak** – prawnik, ekonomista, politolog; kierownik i wykonawca projektów badawczych finansowanych m.in. przez Narodowe Centrum Nauki, Niemiecką Fundację Narodową, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego; kilkakrotny stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia, m. st. Warszawy, Marszałka Województwa Wielkopolskiego, Rektora Uniwersytetu Warszawskiego; laureat I miejsca w Konkursie na Najlepszego Studenta RP „Studentcki Nobel” (2016); laureat licznych nagród i wyróżnień w konkursach na najlepsze prace dyplomowe.

**Paweł Dańczak** – doktor nauk prawnych w specjalizacji prawo i postępowanie administracyjne; autor publikacji z zakresu postępowania administracyjnego, prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, prawa o cudzoziemcach oraz prawa samorządu terytorialnego; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; asesor w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

**Stacey L. Edmonson** – EdD, dziekan, College of Education, Sam Houston State University. Jest autorką ponad 100 publikacji, uznanym ekspertem szkolnictwa wyższego w Teksasie i w całym kraju, o czym świadczy ogólnokrajowe zapotrzebowanie na jej oceny eksperckie i ewaluacje programów edukacyjnych.

**Katarzyna Górak-Sosnowska** – doktor nauk ekonomicznych (SGH) z habilitacją z religioznawstwa (UJ). Pracuje w Instytucie Studiów Międzynarodowych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie na stanowisku profesora uczelni; w latach 2012–2020 prodziekan Studium Magisterskiego SGH. Autorka ponad 200 publikacji na-

ukowych, w tym pięciu monografi; prezes Stowarzyszenia Forum Dziekanatów; od kwietnia 2020 r. członek Zespołu Doradczego do spraw Cyfryzacji Rekrutacji i Obsługi Procesu Dydaktycznego w Uczelniach przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

**James W. Hynes** – PhD, Professor, College of Education, Sam Houston State University, wrócił do pracy na uczelni wyższej po trzydziestu pięciu latach pracy w biznesie i przemyśle. Jego badania koncentrują się na programach nauczania w zakresie edukacji zrównoważonej, ponieważ dotyczy ona rolnictwa w krajach rozwijających się. Zainteresowanie to zaowocowało pracą i projektami badawczymi na sześciu kontynentach.

**Aleksander Hyżorek** – student prawa na SWPS Uniwersytecie Humanistyczno-społecznym; stypendysta Rektora SWPS Uniwersytetu Humanistyczno-społecznego dla najlepszych studentów; autor publikacji z zakresu prawa publicznego i prelegent na ogólnopolskich konferencjach naukowych o tematyce prawniczej i politologicznej.

**Szymon Jankiewicz** – doktor, prodziekan Wydziału Prawa, kierownik Laboratorium Prawa Edukacji Instytutu Edukacji w Wyższej Szkole Ekonomicznej w Moskwie (Rosja), doktor (kandydat nauk) prawa finansowego Instytutu Prawodawstwa i Prawa Porównawczego przy Rządzie Federacji Rosyjskiej oraz magister prawa finansowego, podatkowego i celnego na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Ekonomicznej. Jego zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia prawa edukacyjnego, prawa finansowego, regulacji finansowych i budżetowych działalności edukacyjnej i instytucji edukacyjnych oraz regulacji zapewniania jakości kształcenia.

**Yuliya Khvatsik** – doktor prawa, profesor kliniczny na Białoruskim Uniwersytecie Państwowym (Mińsk, Białoruś), kierowniki Centrum EdTech w Akademii Administracji Publicznej przy Prezydencie Republiki Białorusi; autorka około 95 publikacji naukowych z zakresu klinicznej edukacji prawniczej, technologii edukacyjnych, praw człowieka, prawa cywilnego i gospodarczego.

**Nadezhda Knyaginina** – pracownik badawczy Laboratorium Prawa Edukacji Instytutu Edukacji w Wyższej Szkole Ekonomicznej w Moskwie (Rosja). Posiada tytuł specjalisty w dziedzinie prawa na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Ekonomicznej. Jej zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia prawa edukacyjnego, praw językowych, polityki językowej w działalności edukacyjnej, federalizmu w edukacji, jakości edukacji, standardów edukacyjnych i regulacji zapewniania jakości edukacji.

**Liubou Krasnitskaya** – doktor, Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Po ukończeniu studiów prawnych na Białorusi kontynuowała badania naukowe w Polsce w zakresie prawa człowieka do edukacji i klinicznej edukacji prawniczej. W sferze zawodowej zajmuje się monitoringiem praw człowieka w Europie Wschodniej i Azji



Środkowej. Jest członkiem zarządu European Network for Clinical Legal Education oraz członkiem organizacji Global Alliance for Justice Education.

**Mateusz Kupiec** – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; absolwent Szkoły Prawa Amerykańskiego zorganizowanej przez The Catholic University of America, Columbus Law School w Waszyngtonie i Uniwersytet Jagielloński oraz absolwent Szkoły Prawa Niemieckiego zorganizowanej przez Uniwersytet w Heidelbergu, Uniwersytet Johannesesa Gutenberga w Moguncji oraz Uniwersytet Jagielloński.

**Gracienne Lauwers** – profesor i wykładowca na Free University of Brussels, a także profesor wizytujący na Uniwersytecie Wileńskim, Uniwersytecie Witolda Wielkiego oraz na University of Trento.

**Paul McKeown** – doktor, wykładowca i dyrektor Studenckiej Poradni Prawnej na Uniwersytecie Northumbria; przewodniczący European Network for Clinical Legal Education (ENCLE).

**Ivan Novoselov** – asystent badawczy Laboratorium Prawa Edukacji Instytutu Edukacji w Wyższej Szkole Ekonomicznej w Moskwie (Rosja). Posiada tytuł magistra prawa finansowego, podatkowego i celnego, uzyskany na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Ekonomicznej. Jego zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia z zakresu prawa edukacyjnego, finansowego i budżetowego oraz studiów porównawczych z zakresu prawa edukacyjnego i finansowego.

**Aušrinė Pasvenskienė** – doktor, prodziekan i wykładowca na Uniwersytecie Witolda Wielkiego w Kownie (Litwa). Jej zainteresowania naukowe obejmują prawo edukacyjne, prawo i technologie, technologie cyfrowe i edukację, prawa człowieka w edukacji, edukację prawniczą.

**Karol Piwoński** – student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Do jego zainteresowań naukowych należą w szczególności problemy prawa samorządu terytorialnego, prawa oświatowego oraz prawa Unii Europejskiej.

**Evgenii Puchkov** – analityk Laboratorium Prawa Edukacji Instytutu Edukacji Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Moskwie (Rosja), doktorant w Instytucie Edukacji Wyższej Szkoły Ekonomicznej. Jego zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia relacji pomiędzy polityką edukacyjną a prawodawstwem w zakresie zrównoważonego rozwoju, umiędzynarodowienie edukacji oraz badania porównawcze prawodawstwa edukacyjnego.

**Agata Pyrzyńska** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego, komisarz wyborczy we Włocławku, od kilku lat zaan-

gażowana w działalność na rzecz ochrony praw doktorantów. W kadencji 2016 pełniła funkcję wiceprzewodniczącej Krajowej Reprezentacji Doktorantów, w latach 2017–2020 funkcję Rzecznika Praw Doktoranta. Zainteresowania naukowe koncentruje na zagadnieniach prawa wyborczego oraz na współczesnych problemach szkolnictwa wyższego.

**Krystian Ryś** – doktorant i asystent w Katedrze Prawa Prywatnego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego; autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, prawa pracy i prawa medycznego; czynny uczestnik ogólnopolskich konferencji naukowych; członek Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego; aplikant adwokacki Częstochowsko-Piotrkowskiej Izby Adwokackiej.

**Magdalena Sieniuc** – doktor hab. nauk prawnych, profesor w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi; autorka i współautorka publikacji z zakresu postępowania administracyjnego, sądowej kontroli administracji, a także z zakresu problematyki postępowań w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego oraz samorządu terytorialnego w Polsce. Prowadzi wykłady, seminaria i szkolenia z zakresu postępowania administracyjnego, postępowań w sprawach nadania stopnia i tytułu naukowego oraz postępowania sądowoadministracyjnego.

**Marcin Skinder** – zajmuje się naukowo i dydaktycznie zagadnieniami politycznymi i prawnymi kwestii społecznych oraz szkolnictwa wyższego. Szczególne miejsce w jego zainteresowaniach badawczych zajmuje Proces Boloński jako czynnik rozwoju europejskiego szkolnictwa wyższego. Był uczestnikiem stażu naukowego w University College Dublin (UCD, National University of Ireland). W 2019 roku uzyskał stopień doktora habilitowanego w zakresie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce na Wydziale Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Opublikował kilka książek.

**Robert Tabaszewski** – adiunkt w Katedrze Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Jest adwokatem, członkiem wielu stowarzyszeń naukowych, m.in. Towarzystwa Naukowego KUL, European Society of International Law, wielokrotnym stypendystą m.in. Notre Dame University oraz University of Washington School of Law, a także członkiem RACSE ANESC w Strasburgu. Pełni funkcję Adjunct Secretary of International Council of Jurists – European Division in London.

**Lidia Tomaszewska** – absolwentka studiów magisterskich na kierunku finanse i bankowość (WSUiB), Podyplomowych Studiów Zarządzania Projektami (SGH), studiów MBA–SGH oraz szkoleń z zakresu zarządzania złożonymi projektami (Prince2, P3O); w latach 2004–2007 dziekan Wydziału Ekonomiczno-Społecznego Olympus Szkoły

Wyższej. Kieruje zespołem pozyskującym finansowanie zewnętrzne na realizację projektów naukowych, dydaktycznych, organizacyjnych i inwestycyjnych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

**Milda Žaliauskaitė** – doktorantka na Uniwersytecie Witolda Wielkiego w Kownie (Litwa). Posiada tytuł magistra prawa oraz magistra biznesu i zarządzania. Jej zainteresowania badawcze obejmują prawo prywatne, w szczególności prawo umów.



## Contributors

**Agnieszka Bednarczyk-Płachta** – theoretician and practitioner, since 2009 associated with the Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University. In 2015 she received her doctorate in law with honors. The author of a number of publications in the field of higher education law. Specialist in the implementation of EU projects related to university development and education in universities.

**Przemysław Brzuszcak** – lawyer, economist, political scientist; manager and contractor of research projects financed by, among others, the National Science Centre, the German National Foundation, the Ministry of Science and Higher Education; holder of several scholarships granted by: the Minister of Science and Higher Education for outstanding achievements, the city of Warsaw, the Marshal of the Wielkopolska Voivodeship, Rector of the University of Warsaw. Winner of the first place in the ‘Student Nobel’ Competition for the Best Student of Poland (2016). Winner of numerous awards and distinctions in competitions for the best diploma theses.

**Paweł Dańczak** – Doctor of Legal Sciences in the specialization of law and administrative procedure. Author of publications on administrative proceedings, law on higher education and science, law on foreigners and local government law. Assistant professor in the Department of Administrative Proceedings of the Faculty of Law and Administration of the University of Lodz. Assessor at the Voivodship Administrative Court in Warsaw.

**Stacey L. Edmonson** – EdD, Dean, College of Education, Sam Houston State University, the author of over 100 publications, she is an acknowledged leader in higher education in Texas and the nation as demonstrated by the demand for her assessment reviews of educational programs across the country.

**Katarzyna Górak-Sosnowska** – Doctor of Economic Sciences (Warsaw School of Economics) with habilitation in religious studies (Jagiellonian University). She works at the Institute of International Studies at the Warsaw School of Economics as

a university professor, between 2012 and 2020 – Deputy Dean of the Warsaw School of Economics Master’s Studies. She is the author of over 200 scientific publications, including five monographs. Since April 2020, a member of the Advisory Team for Digitization of Recruitment and Teaching Process Services in Universities at the Minister of Science and Higher Education.

**James W. Hynes** – PhD, Associate Professor, College of Education, Sam Houston State University, returned to higher education after working in business and industry for thirty five years. His research has focused on establishing curriculum for sustainable education as it pertains to agriculture in developing countries. This interest has led to work and research projects on six continents.

**Aleksander Hyżorek** – law student at SWPS University of Social Sciences and Humanities. Scholarship holder of the Rector of the SWPS University of Social Sciences and Humanities for the best students. Author of publications on public law and speaker at the National Scientific Conferences on legal and political issues.

**Szymon Jankiewicz** – Ph.D. Deputy Dean of the Faculty of Law, Head of the Education Law Laboratory of the Institute of Education, Higher School of Economics, Moscow, Russia with Ph.D. (Candidate of Sciences) in Financial Law from The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation as well as Master Degree in Financial, Tax and Customs Law from Faculty of Law of Higher School of Economics. His research interests include issues of educational law, financial law, financial and budgetary regulation of educational activities and educational institutions and regulation of quality assurance of education.

**Yuliya Khvatsik** – Academy of Public Administration under the President of Republic of Belarus, Doctor of Law, Clinical Professor at the Belarus State University (Minsk, Belarus), head of EdTech Center at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus. The author of about 95 scientific publication in the field of Clinical Legal Education, Education Technologies, Human Rights, Civil and Business Law.

**Nadezhda Knyaginina** – Research Fellow of the Education Law Laboratory of the Institute of Education, Higher School of Economics, Moscow holding Specialist Degree in Law from Faculty of Law of Higher School of Economics. Her research interests include issues of educational law, language rights, language policy in educational activities, federalism in education, quality of education, education standards and regulation of quality assurance of education.

**Liubou Krasnitskaya** – Dr, Helsinki Foundation for Human Rights, Having graduated with the law degree in Belarus Liubou Krasnitskaya continued her scientific research in Poland in the realm of the human right to education and clinical

legal education. In the professional field she is engaged in human rights monitoring in Eastern Europe and Central Asia. She is a Board member of the European Network for Clinical Legal Education and a member of the Global Alliance for Justice Education organisation.

**Mateusz Kupiec** – law student at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Krakow. A graduate of the School of American Law organized by The Catholic University of America, Columbus Law School in Washington DC and the Jagiellonian University and a graduate of the School of German Law organized by Heidelberg University, Johannes Gutenberg University in Mainz and Jagiellonian University.

**Gracienne Lauwers** – Prof. dr, Free University of Brussels, Professor at Free University of Brussels, University of the Free State, visiting professor at Vilnius University, Vytautas Magnus University, University of Trento.

**Paul McKeown** – Dr, Northumbria University, Associate Professor and Director of the Student Law Office at Northumbria University; President of the European Network for Clinical Legal Education (ENCLE).

**Ivan Novoselov** – Research Assistant of the Education Law Laboratory of the Institute of Education, Higher School of Economics, Moscow, Russia holding Master Degree in Financial, Tax and Customs Law from Faculty of Law of Higher School of Economics. His research interests include issues of educational law, financial and budgetary law and comparative studies of educational and financial legislation.

**Aušrinė Pasvenskienė** – Dr, lecturer at the Vytautas Magnus University, Vice-Dean, lecturer and researcher at Vytautas Magnus University, Faculty of Law (Kaunas, Lithuania). Her research interests include: education law, law and technologies, digital technologies and education, human rights in education, legal education.

**Karol Piwoński** – student at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, author of publications on administrative and constitutional law. His scientific interests include in particular the problems of local government law, educational law and European Union law.

**Evgenii Puchkov** – Analyst of the Education Law Laboratory of the Institute of Education, Higher School of Economics, Moscow, Russia, Ph.D. student in the Institute of Education of Higher School of Economics. His research interests include issues of relationship between educational policy and legislation with sustainable development, internationalization of education and comparative study of educational legislation.

**Agata Pyrzyńska** – Doctor of Legal Sciences, Assistant Professor at the Institute of Legal Sciences of the University of Szczecin, Election Commissioner in Włocławek. Involved in protecting the rights of doctoral students for several years. During the 2016 term of office, she served as Vice-Chairwoman of the National Representation of PhD Students, and between 2017 and 2020, she served as the PhD Student Ombudsman. Her scientific interests focus on issues of electoral law and contemporary problems of higher education.

**Krzysztof Ryś** – PhD student and assistant in the Department of Private Law of the Institute of Legal Sciences of the University of Opole. Author of several publications on social security law, labor law and medical law. Active participant of national scientific conferences. Member of the Polish Social Insurance Association. Trainee advocate of the Częstochowa-Piotrków Bar Association.

**Magdalena Sieniuc** – professor in the Department of Administrative Proceedings and Court Administrative Control with post-doctoral degree in law (habilitation), judge of the Regional Administrative Court in Lodz. Author and co-author of publications in the field of administrative proceedings, court administrative control, as well as in the field of proceedings for granting scientific degrees and titles and local government in Poland; lecturer, and trainer on administrative proceedings, proceedings for granting scientific degrees and titles and administrative court proceedings.

**Marcin Skinder** – scientifically and academically deals with political and legal social issues and higher education. A special place in his research interests is occupied by the Bologna Process as a factor in the development of European higher education. He participated in a research internship at University College Dublin (UCD, National University of Ireland). In 2019, he received a post-doctoral degree (habilitation) in the field of social sciences in the discipline of political science at the Faculty of Political Science of the Pedagogical University of Krakow. Author of several books.

**Robert Tabaszewski** – Assistant Professor at the Department of Human Rights and Humanitarian Law at the Faculty of Law, Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin. He is an advocate, a member of many scientific associations, including the Catholic University of Lublin Scientific Society, the European Society of International Law, and a multiple scholarship holder of Notre Dame University and University of Washington School of Law. He is a member of RACSE ANESC in Strasbourg and holds the position of Adjunct Secretary of International Council of Jurists – European Division in London.

**Lidia Tomaszewska** – graduate of Master's studies in Finance and Banking (WSUiB), Postgraduate Studies in Project Management (Warsaw School of Economics), MBA-



-SGH studies and training in the management of complex projects (Prince2, P3O). In 2004–2007, Dean of the Economic and Social Faculty of Olympus University. Head of the team obtaining external funding for scientific, didactic, organizational and investment projects at the Warsaw School of Economics.

**Milda Žaliauskaitė** – PhD student at the Vytautas Magnus University, holds master’s degree in law and master’s degree in business and management and is currently a PhD student in law at Vytautas Magnus University (Kaunas, Lithuania). Her research interests include private law, particularly contract law.



## **Lista recenzentów w 2020 r.**

The List of Reviewers in 2020

Dr Beata Baran, Uniwersytet Jagielloński, Polska

Prof. Daniel Barnhizer J.D., Michigan State University, USA

Dr Aleksandra Bocheńska, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Polska

Dr Mary Lou Bryant Frank, Middle Georgia State College, USA

Dr hab. Tomasz Brzezicki, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Polska

Dr Marco Citelli, Bocconi University and Interreg Europe, Italy

Prof. Andrea Crismani, University of Trieste, Italy

Dr David José Soto Díaz, Universidade da Coruña, Spain

Dr hab. Jarosław Dobkowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Polska

Dr hab. Dorota Dzienisiuk, Uniwersytet Warszawski, Polska

Dr Kenneth K. Frank, Michigan State University, USA

Dr Pietro Franzina, Catholic University of the Sacred Heart, Italy

Dr hab. Adam Górski, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński, Polska

Dr prof. Ivan Ingravallo, University of Bari, Italy

Dr Aleksander Jakubowski, Uniwersytet Warszawski, Polska

Dr hab. Jarosław Jańczak, prof. UAM, University of Viadrina, Germany

Dr Maciej Juzaszek, Akademia Leona Koźmińskiego, Polska

Dr hab. Dagmara Kuźniar, prof. URZ, Uniwersytet Rzeszowski, Polska

Dr hab. Paweł Laidler, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński, Polska

Dr Mariusz Lekston, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu, Polska

Dr hab. Anna Machnikowska, Uniwersytet Gdański, Polska

Dr Francesco Magni, University of Bergamo, Italy

Dr hab. Kinga Michałowska, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

Dr hab. Justyna Miecznikowska, Uniwersytet Warszawski, Polska

Dr Michał Miłoś, Uniwersytet Gdański, Polska

Prof. dr Visar Morina, University of Pristina, Kosovo

Dr Belén Hernández Moura, Universidad Carlos III de Madrid, Spain

Dr Holger Mölder, Tallinn University of Technology, Estonia

Prof. Edmondo Mostacci, University of Genoa, Italy

Dr hab. Anna Musiała, prof. UAM, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Polska

Dr hab. Paweł Nowik, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska

J.D. Monica M. Ortale, South Texas College of Law, Houston, Texas, USA

Doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Masaryk University in Brno, Czech Republic

Dr hab. Anna Reiwer-Kaliszewska, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Prof. Kevin W. Saunders, J.D., Michigan State University, USA

Dr Winnie Sin Wai Pui, Cambridge University, Great Britain

Dr Elena Shinkareva, Insitute of Open Education, Russia

Dr Olga Shumilo, Tallin University of Technology, Estonia

Dr hab. Agnieszka Skóra, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Polska

Dr hab. Piotr Stec, Uniwersytet Opolski, Polska

Dr Anna Szarek-Zwijacz, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska

Dr Adam Szot, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polska

Prof. Charles Szymanski, Vytautas Magnus University, Lithuania

Dr Anastasia Turkina, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia

Dr Vojtech Vomacka, Masaryk University in Brno, Czech Republic

Dr hab. Alina Wypych-Żywicka, prof. UG, Uniwersytet Gdański, Polska

Dr Matija Žgur, Roma Tre University, Italy

