

RENATA KUSIAK-WINTER

Uniwersytet Wrocławski

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA REALIZACJĘ ZADANIA W ZAKRESIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO — PERSPEKTYWA HISTORYCZNA I WSPÓŁCZESNA

Ewolucja zadania publicznego w zakresie kształcenia akademickiego i prowadzenia niezależnych badań naukowych winna być rozpatrywana w szerokim kontekście zmian formuły państwowości. Przekształcenia odzwierciedla dynamika rozwoju zadań publicznych związana z postępowaniem cywilizacyjnym. Nie chodzi tu jednak o pojawianie się nowych typów zadań, gdyż od początków państwowości da się zauważyć ich rodzajową tożsamość — czy to w państwie stanowym, czy policyjnym, czy demokratycznym — zadania publiczne służyły i służą zaspokajaniu takich uniwersalnych potrzeb, jak bezpieczeństwo, ład gospodarczy, społeczny czy edukacja¹. Najbardziej symptomatyczne wydają się przekształcenia w sferze decyzyjnej, odzwierciedlające zmienność atrybutów i ośrodków władzy odpowiedzialnych za kierunki rozwoju i warunki realizacji zadań publicznych.

1. ZAGADNIENIA SYSTEMATYZUJĄCE

Aby przybliżyć problematykę przekształceń władzy państwowej na przełomie wieków, warto przytoczyć szeroko dyskutowany artykuł Philippa Genschela oraz Bernharda Zangla na temat ambiwalentnego zjawiska wyzbywania się kompetencji władczych państwa i jednocześnie towarzyszącego fenomenu wzmacniania pozycji państwa². Autorzy ilustrują współczesne przeobrażenia za pomocą kluczowej kategorii przemieszczania atrybutów władzy. Za punkt wyjścia posłużyła im klasyczna definicja zaproponowana już w 1911 r. przez Georga Jellinka

¹ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2013, s. 131.

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

w postaci trójelementowej koncepcji państwa (*Drei-Elementen-Lehre*), na którą składają się obywatele, terytorium oraz władztwo³. Państwo nie może istnieć i realizować swych celów względem obywateli i określonego terytorium bez posiadania atrybutów władzy, te z kolei można usystematyzować, wyróżniając kompetencje decyzyjne (podejmowania rozstrzygnięć obowiązujących powszechnie bądź indywidualnie), kompetencje organizacyjne (umożliwiające realizację podjętych decyzji) oraz wreszcie ostateczną odpowiedzialność państwa⁴.

W klasycznym rozumieniu państwo i władza są nierozzerwalnie związane. Śledząc rozwój historyczny, należy zwrócić uwagę na pewną prawidłowość: procesy umacniania państw nowożytnych znamionuje stałe powiększanie atrybutów władzy. Jako przykłady relewantne w omawianej materii mogą posłużyć: w zakresie kompetencji decyzyjnej — stopniowe ograniczanie i przejmowanie rozległych prerogatyw szlachty, kleru czy silnych miast; w sferze kompetencji organizacyjnych — ustanowienie stałej zawodowej armii, państwowych poborców podatków, tworzenie państwowych szkół czy szpitali i likwidowanie w tym względzie monopolu organizacji kościelnych; natomiast w zakresie ostatecznej odpowiedzialności państwa — historyczny proces uniezależnienia się państw od władzy zwierzchniej papieża czy cesarza⁵. Współcześnie daje się zaobserwować proces odwrotny — państwo świadomie i dobrowolnie rezygnuje z aspiracji gromadzenia i stałego powiększania swoich kompetencji, przy czym wyzbywanie się władzy następuje nie na rzecz uprzywilejowanych warstw społecznych, lecz na rzecz organizacji międzynarodowych, regionalnych czy lokalnych, jak również tych o charakterze społecznym czy prywatnym⁶. Jednak rzeczona dyfuzja władzy nie przebiega *en bloc*, gdyż o ile atrybuty władzy decyzyjnej przechodzą do organizacji międzynarodowych, o tyle kompetencje organizacyjne do podmiotów prywatnych i społecznych. Z kolei ostateczna odpowiedzialność pozostaje zawsze w domenie klasycznego państwa, które w celu podtrzymania swojej rangi umacnia się na tym obszarze⁷.

Poniżej dokonano próby odniesienia tych rozważań do sfery szkolnictwa wyższego z uwzględnieniem specyfiki badanego przedmiotu. Zadanie to różni się bowiem od wszystkich innych zadań publicznych (które z powodzeniem można

³ Już w 1900 r. aktualną do dziś definicję sformułował Georg Jellinek, odwołując się do trzech podstawowych elementów konstrukcyjnych: terytorium, obywateli i władzy. Zob. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1900.

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

⁵ Te i inne liczne przykłady zamieszczone zostały w monografii historycznej Wolfganga Reinharda, śledzącej rozwój władzy państwowej w Europie na przestrzeni wieków, uwzględniającej również wątki rozwoju władzy w Polsce. Zob. W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

⁶ J. Czaputowicz, *Państwo i administracja w zmieniającym się świecie*, [w:] *Państwo i administracja w zmieniającym się świecie*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin-Warszawa 2010, s. 13 i n.

⁷ P. Genschel, B. Zangl, *op. cit.*, s. 12.

wykonywać w sposób scentralizowany) tym, że w celu prawidłowej realizacji niezbędne jest przyznanie społeczności akademickiej minimalnego zakresu autonomii. Oznacza to, że już w samą ideę uniwersytetu wpisana jest konieczność zrzeczenia się przez państwo określonych atrybutów władzy. Punktem wyjścia będzie przedstawienie krótkiego rysu historycznego, by następnie w oparciu o analizę obowiązujących przepisów prawa scharakteryzować rolę współczesnego państwa w realizacji zadania w zakresie szkolnictwa wyższego oraz sposób rozumienia ostatecznej odpowiedzialności władzy państwowej.

2. RYS HISTORYCZNY

W historii Polski uwagę zwraca główna rola królów jako założycieli i fundatorów ośrodków akademickich, co stanowi odmienny trend niż na Zachodzie, gdzie uniwersytety powstawały z inicjatywy samych zainteresowanych, czyli studentów i profesorów. Ale jest to specyfika całego regionu Europy Wschodniej, gdyż w XIV w. odnotowujemy wystosowane w suplice prośby króla czeskiego i króla węgierskiego, jak też władcy Królestwa Polskiego skierowane do papieża o prawo założenia *studium generale*⁸. W przypadku Polski starania te zostały zwieńczone utworzeniem Uniwersytetu Jagiellońskiego w 1364 r., chociaż początkowo papież nie wyraził zgody na powołanie najbardziej prestiżowego wydziału teologii⁹.

Najbardziej sztandarowym przykładem ilustrującym różnorodność ośrodków władzy decyzyjnej, organizacyjnej i w zakresie ostatecznej odpowiedzialności będzie długotrwały i złożony proces powstawania Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie w okresie I Rzeczypospolitej¹⁰. Otóż na początku XVII w. doszło do założenia kolegium jezuickiego dzięki usilnym staraniom wpływowej osoby hetmana Stanisława Żółkiewskiego, który przewodniczył pertraktacjom pomiędzy jezuitami a miastem Lwów w sprawie przekazania zakonowi odpowiedniego majątku¹¹. Pół wieku później król Jan Kazimierz wydał akt erekcyjny o utworzeniu uniwersytetu na bazie kolegium, którego jednak początkowo nie zatwierdził ani sejm, ani papież m.in. ze względu na protest Uniwersytetu Jagiellońskiego i Akademii Zamojskiej w obawie przed konkurencją nowego ośrodka. Przytoczony przykład wyraźnie wykazuje brak jednego silnego ośrodka decyzyjnego oraz

⁸ O. Pedersen, *The First Universities. Studium generale and the origins of university education in Europe*, Cambridge 2000.

⁹ R. Michałowski, *Historia powszechna: średniowiecze*, Warszawa 2009.

¹⁰ J. Draus, *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie 1918–1946. Portret kresowej uczelni*, Kraków 2006, s. 13 i n.

¹¹ A. Redzik, *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009, s. 22.

przeplatanie się licznych, nierzadko sprzecznych interesów króla, sejmu, szlachty, mieszczaństwa, papieża, kleru, a wreszcie i samych ośrodków akademickich¹².

Dziejowa prawidłowość dążenia państwa do kumulacji kompetencji władczych (również) w zakresie szkolnictwa wyższego dokonała się bardzo wyraźnie w okresie II Rzeczypospolitej. O ile zaraz po odzyskaniu niepodległości ustawa o szkołach akademickich¹³ wprowadziła szeroką wolność tworzenia publicznych i niepublicznych uniwersytetów typu liberalnego, którym przyznano dużą autonomię swobodnej organizacji nauki i administracji¹⁴, o tyle w 1933 r. w ramach tzw. reformy jędrzejewiczowskiej¹⁵ zmniejszono w znaczący sposób możliwości działania uczelni na rzecz centralnej władzy oświatowej (Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego), nie wyłączając opcji usuwania z uczelni niewygodnych profesorów¹⁶. Jednak pomimo tych kontrowersyjnych ograniczeń należy podkreślić, że również wówczas nie została zmieniona idea funkcjonowania uniwersytetu, opierająca się na zachowaniu podstaw samorządności tej instytucji. Natomiast okres PRL-u znamionowało zaprzeczenie autonomii i samodzielności wszelkich form życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego w państwie i również mechanizmy funkcjonowania uczelni wyższych skonstruowano specjalnie na potrzeby ideologii socjalistycznej, co w konsekwencji doprowadziło do wypaczenia idei uniwersytetu. Jedynym wyjątkiem w skali całego bloku wschodniego było tolerowanie niepaństwowego i niesocjalistycznego ośrodka władzy decyzyjnej i organizacyjnej w postaci Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego¹⁷.

Przypomnijmy, że w tym samym czasie na zachodzie Europy panowało również przekonanie o nieograniczonych możliwościach państwa, jednak przyświecało mu zgoda odmiennie podejście ideologiczne, uznające swobodę wyboru jednostki oraz gospodarkę wolnorynkową za podstawę funkcjonowania sfery publicznej. Odzwierciedla je koncepcja państwa dobrobytu (państwa aktywnego¹⁸), która

¹² Do podobnych wniosków w odniesieniu do próby sił pomiędzy klerem a społecznością akademicką dochodzi I. Lewandowska-Malec, *Spór akademików z jezuitami o monopol na szkolnictwo wyższe w Koronie. Zagadnienia historycznoprawne*, [w:] Cuius regio, eius religio? *Zjazd Historyków Państwa i Prawa* (Lublin, 20–23 IX 2006 r.), t. 2, red. G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska, Lublin 2008, s. 85 i n.

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

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Jastrzębski, *Państwowe szkolnictwo akademickie II Rzeczypospolitej. Zagadnienia systemowe*, Kraków 2013.

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

¹⁶ J. Jastrzębski, *Reforma Jędrzejewicza w państwowym szkolnictwie akademickim II Rzeczypospolitej. Wzmocnienie prerogatyw państwowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego MCCCXVIII. Prace Historyczne 138, 2011, s. 159 i n.

¹⁷ W PRL nadal obowiązywała Ustawa z 9 kwietnia 1938 r. o nadaniu Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu pełnych praw państwowych szkół akademickich (Dz.U. RP nr 27, poz. 242; Dz.Urz. MWRiOP Nr 5, poz. 115).

¹⁸ Na temat wizji państwa aktywnego i porównania jej z wizją państwa minimalnego i sieciowego zob. R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, Samorząd Terytorialny 11, 2014, s. 5 i n.

wprawdzie oznaczała programową dążność do gromadzenia kompetencji władczych państwa, jednak cechowała się głębokim poszanowaniem niezależnej myśli naukowej z dużą samodzielnością uczelni w sprawach korporacyjnych, państwo zaś umacniało swoje kompetencje decyzyjne i nadzorcze w kwestii gospodarowania finansami i kadrami.

Największym wrogiem systematycznego gromadzenia kompetencji władczych w rękach silnego państwa okazała się zapaść finansów publicznych zapoczątkowana w Europie Zachodniej kryzysem energetycznym jeszcze w latach 70. XX w. Państwo stanęło wówczas przed koniecznością poszukiwania sposobów racjonalizacji i oszczędności w sferze publicznej¹⁹.

3. DWA NURTY PRZEOBRAŻEN PAŃSTWA A ZADANIE W ZAKRESIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Jak na wstępie wspomniano, współczesne przeobrażenia państwa wykazują dwa nurty transferu władzy do ośrodków pozapaństwowych: przekazywanie kompetencji organizacyjnych następuje na rzecz podmiotów prywatnych i społecznych, natomiast kompetencji decyzyjnych na rzecz organizacji międzynarodowych. Otóż w odniesieniu do zadania w zakresie szkolnictwa wyższego można to potwierdzić tylko w niewielkim stopniu.

Bez wątpienia mamy do czynienia z częściowym transferem kompetencji organizacyjnych, odbywającym się w ramach konstytucyjnego prawa podmiotowego obywateli i instytucji do tworzenia i prowadzenia szkół wyższych²⁰. Nie jest to zresztą zjawisko nowe, by przypomnieć bogate tradycje uczelni niepublicznych w II Rzeczypospolitej²¹. Jednak żywiołowemu i masowemu zjawisku zakładania uczelni niepublicznych w latach 90. XX w. w Polsce nie towarzyszyło bynajmniej zanikanie publicznych ośrodków akademickich. Przeciwnie, w dalszym ciągu system szkolnictwa wyższego opiera się na uczelniach będących integralną częścią

¹⁹ Szerzej na ten temat zob.: *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007; J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka 1 (10), 2008, s. 5–16; *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

²⁰ Art. 70 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP przyznaje obywatelom i instytucjom prawo do zakładania szkół wyższych, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz.U. Nr 78, poz. 483. Zob. A. Borkowska, *Zakres autonomii uczelni niepublicznych (analiza stanu sprzed i po nowelizacji ustawy prawo o szkolnictwie wyższym)*, Zesz. Nauk. WSIZiA 1, 2012, s. 58.

²¹ J. Koredczuk, *Zarządzanie prywatnymi szkołami wyższymi w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014, s. 13 i n.

sektora finansów publicznych²². Ponadto transfer kompetencji organizacyjnych doznaje poważnych ograniczeń w związku z obowiązywaniem odmiennych zasad finansowania w stosunku do uczelni publicznych i prywatnych. Ustawa gwarantuje pełne wsparcie finansowe dla uczelni publicznych oraz wybranych uczelni prowadzonych przez Kościół katolicki²³. Natomiast w odniesieniu do pozostałych szkół wyższych obowiązuje zasada ograniczonego finansowania ze strony państwa²⁴, co z pewnością nie stanowi czynnika integrującego środowisko (nie tylko akademickie) w Polsce²⁵. W związku z tym należy skonstatować, że przyznanie samego prawa do zakładania uczelni niepublicznych bez zrównania sposobów i wysokości finansowania wszystkich rodzajów uczelni²⁶ prowadzi do fragmentarycznego transferu kompetencji organizacyjnych do ośrodków społecznych i prywatnych.

Jeśli chodzi o kwestię rezygnacji państwa z kompetencji decyzyjnych na rzecz organizacji międzynarodowych, to w przypadku zadania w zakresie szkolnictwa wyższego nie można w ogóle potwierdzić zaobserwowanych zależności. Wśród organizacji międzynarodowych bez wątpienia największe znaczenie ma Unia Europejska. W kontekście podstawowych celów i zadań Unii, nakierowanych na realizację polityki spójności (art. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷), rozwój szkolnictwa wyższego należy postrzegać jako cel instrumentalny do osiągnięcia harmonijnego rozwoju oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 174 i n. TFUE). Jednak o ile przekształcenia większości sfer życia społecznego państw członkowskich dokonują się poprzez implementację wiążącego prawa

²² Zob. art. 9 pkt. 11 ustawy z 29 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240, zob. K. Czarnecki, *Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych ze środków budżetowych*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo — aktualne problemy*, red. J. Pakuła, Toruń 2012, s. 59 i n.

²³ Art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 648; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 649; ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa, Dz.U. Nr 94, poz. 650. Szerzej na ten temat zob. M. Duda, *Zasady finansowania uczelni kościelnych z budżetu państwa*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2012, nr 15, s. 29 i n.

²⁴ Zgodność z Konstytucją zasady ograniczonego finansowania szkół niepublicznych ze strony państwa potwierdził pośrednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2013 r. (sygn. akt K 16/13) wskazując, że zasady dotowania uczelni prywatnych powinny być określone w ustawie, a nie jak dotychczas w rozporządzeniu.

²⁵ Zob. np. złożony w 2007 r. wniosek grupy posłów o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP finansowania wybranych uczelni katolickich, zakończony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r. potwierdzającym prawomocność rozwiązań ustawowych, sygn. akt K 55/07.

²⁶ Początek pożądanых zmian tworzy najnowsza nowelizacja prawa o szkolnictwie wyższym, konstruuja obowiązek finansowania przez państwo studiów doktoranckich na wszystkich uczelniach (art. 94b ust. 1 pkt 4 u.p.s.w.).

²⁷ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE.2004.90.846/2.

unijnego, o tyle tu wyłącznie państwo odpowiada za treść nauczania i organizacji swoich systemów szkolnictwa oraz za zachowanie własnej różnorodności kulturowej czy językowej. Dlatego największe reformy w tym zakresie dokonały się poza reżimem systemu prawnego Unii Europejskiej za sprawą implementacji prawa miękkiego (*soft law*). Chodzi o realizację postulatów Deklaracji bolońskiej²⁸, która zapoczątkowała tzw. proces boloński, nakierowany na harmonizację systemów szkolnictwa wyższego w krajach europejskich (niekoniecznie unijnych)²⁹. Celem procesu jest stworzenie porównywalnych stopni i tytułów akademickich, m.in. przez wprowadzenie punktowego systemu rozliczania osiągnięć studentów ECTS (art. 2 ust. 1 pkt 18d p.s.w.), podział studiów na dwustopniowe (licencjackie i magisterskie) oraz doktoranckie. Realizacja procesu bolońskiego stanowi fundament implementacji art. 165 TFUE, wedle którego Unia „przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności”³⁰. W tym kierunku idą również starania Komisji Europejskiej, dysponującej pakietem finansowego wsparcia dla podnoszenia mobilności studentów i kadry naukowo-dydaktycznej europejskich szkół wyższych, przebiegającej na wzór swobody przemieszczania się pracowników w ramach Unii Europejskiej³¹. W związku z tym należy odnotować przemożny, ale pośredni wpływ Unii na realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego.

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTWA ZA ZADANIE W ZAKRESIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Rolą państwa odnośnie do zadania w zakresie szkolnictwa wyższego jest przejęcie odpowiedzialności za jego realizację, co wynika z jego publicznego charakteru. Oznacza to, że zadanie jest niezbywalne i państwo nie może zrzec się ostatecznej odpowiedzialności. Przypomnijmy, że każde zadanie publiczne służy realizacji dobra wspólnego, będącego determinantą zasadniczych celów i funkcji państwa³². Państwo, jeśli chce podtrzymywać oraz umacniać swą tożsamość, a za-

²⁸ Wspólna Deklaracja europejskich ministrów edukacji zebranych w Bolonii w dniu 19 czerwca 1999 r. Szerzej na ten temat zob. A. Turowska, *Proces Boloński — zmiany w polskiej edukacji akademickiej*, Stud. Europ. 1, 2012, s. 175 i n.

²⁹ S.L. Stadniczeńko, J. Stadniczeńko-Sinica, *Europejskie i Polskie Ramy Kwalifikacji odpowiadają na wyzwania społeczeństwa XXI wieku*, Rzeszowskie Stud. Prawn. 1, 2011, s. 643 i n.

³⁰ A. Gądek, *Wpływ procesu bolońskiego na szkolnictwo wyższe w państwach Unii Europejskiej*, Zesz. Nauk. U. Rzeszowskiego. Seria Prawo 13, 2013, s. 56 i n.

³¹ Szerzej na ten temat zob. C. Fraenkel-Haeberl, *Die Universität im Mehrebenensystem. Modernisierungsansätze in Deutschland, Italien und Österreich*, Mohr Siebeck 2014, s. 339 i n.

³² M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja sytemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 99.

razem wspierać rozwój społeczny i gospodarczy, powinno stworzyć odpowiedni system gwarancji i rozwoju niezależnej myśli naukowej oraz kształcenia wykwalifikowanych kadr na poziomie akademickim.

O kwalifikacji zadania do rzędu zadań publicznych decyduje ustawa. Gwarancja realizacji zadań o znaczeniu szczególnym następuje w prawie najwyższym. Art. 70 Konstytucji RP tworzy fundament państwowego systemu edukacji i nauki, którego nieodłącznym elementem jest kształcenie na poziomie akademickim³³. Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4)³⁴. W przypadku szkół wyższych nie oznacza to gwarancji, że każdemu obywatelowi przysługuje prawo podmiotowe do studiów, gdyż wiąże się to z posiadaniem określonych predyspozycji kandydata, poświadczonych świadectwem dojrzałości. Powszechność i równość oznacza zakaz dyskryminacji lub uprzywilejowania w dostępie do studiów, na co wskazuje niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie³⁵.

Również powszechne zjawisko prywatyzacji w postaci tworzenia i funkcjonowania uczelni niepublicznych nie oznacza utraty publicznego charakteru zadania w zakresie szkolnictwa wyższego. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, to do państwa należy ustalenie warunków powstawania i działania uczelni niepublicznych, określa ono też udział władz publicznych w ich finansowaniu. Dlatego funkcjonowanie prywatnych szkół wyższych stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa i spełnia kryterium wykonywania zadań władzy publicznej³⁶. Dla uznania zadania za zadanie publiczne istotny jest brak rezygnacji władzy publicznej z odpowiedzialności za jego wykonywanie, co potwierdza jednolita linia orzecznictwa sądów administracyjnych³⁷.

Odpowiedzialność państwa za wykonanie zadania publicznego należy pojmować możliwie szeroko, gdyż obejmuje zarówno reagowanie na pojawiające się zjawiska niepożądane, jak i działalność prewencyjną. Bez wątpienia prymarne

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483; W. Skrzydło, *Komentarz do art. 70 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, LEX/el. 2002; M. Masternak-Kubiak, *Autonomia szkół wyższych na gruncie Konstytucji RP*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta. Materiały konferencyjne*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 13 i n.; A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, red. A. Wiktorowska, A. Jakubowski, Warszawa 2014, s. 46 i n.

³⁴ J. Poślusznny, *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadania państwa i jego administracji*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000, s. 459 i n.

³⁵ Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05.

³⁶ Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004, sygn. V KK 74/04, OSNKW 2004/7-8/79.

³⁷ Zob. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 września 2008 r., II SA OI 454/08, wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2012., sygn. II SAB/Łd 83/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. II SAB/Gd 40/12; wyrok WSA w Warszawie z 11 września 2012 r., sygn. II SAB/Wa 232/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. II SAB/Wa 311/13.

znaczenie ma zagwarantowanie odpowiedniej jakości działania szkół wyższych, czemu służy akredytacja procesów dydaktyki akademickiej (art. 9 i 48 i n. p.s.w.) oraz ocena prowadzonych badań naukowych³⁸. Nie mniej istotny jest nadzór prawny państwa, obejmujący obowiązek działania organów uczelni w granicach i na podstawie prawa. Zapewnienie praworządności obejmuje nie tylko zakres wydawania decyzji administracyjnych³⁹, lecz także sprawy związane z zapewnieniem transparentności i jawności działania władz uczelni⁴⁰. Temu ma służyć również prowadzenie przez państwo rzetelnej polityki informacyjnej. Nowelizacja prawa o szkolnictwie wyższym z 2014 r. zobowiązała ministra do stworzenia ogólnopolskiego systemu monitorowania karier zawodowych absolwentów na podstawie zanonimizowanych danych przekazanych z ZUS (art. 13b p.s.w.)⁴¹. Podobnym elementem polityki informacyjnej jest obowiązek upubliczniania tzw. listy ostrzeżeń co do uczelni, które nie realizują obowiązków ustawowych bądź naruszają czy omijają prawo (art. 37b p.s.w.).

Ważne jest również wzmocnienie prawnej pozycji studenta i doktoranta zarówno w sferze prawa publicznego, jak i cywilnego. W pierwszym przypadku chodzi o rozszerzenie stosowania k.p.a. w odniesieniu do każdego rozstrzygnięcia organu uczelni w sprawie studenta lub doktoranta⁴². W drugim przypadku podmiotowość studenta wzmacnia konstrukcja umów z kandydatami na studia oraz ze studentami w sprawie warunków odpłatności związanych ze studiami, która gwarantuje uniemożliwienie wprowadzania przez uczelnie nowych opłat w trakcie studiów (art. 160a p.s.w.).

Odpowiedzialność państwa obejmuje również ingerowanie w celu likwidacji sytuacji niepożądanych czy patologicznych, czego przykładem jest wprowadzony

³⁸ Zgodnie z ustawą z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 615.

³⁹ L. Klat-Wertelecka, *Organy szkoły wyższej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Zarządzanie szkołą wyższą...*, s. 123 i n.

⁴⁰ Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że jawność działania to nie tylko obowiązek prowadzenia strony BIP, zawierających statut uczelni czy regulamin studiów. To również uwzględnianie indywidualnych wniosków o dostęp do informacji publicznej bez wykazywania szczególnej istotności dla interesu publicznego, np. poinformowanie o wysokości dotacji z budżetu i sposobie jej podziału, sygn. II SAB/Łd 83/12. Szerzej na ten temat zob. S. Gajewski, *Dostęp do informacji publicznej o działalności szkół wyższych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Toruń 2013, s. 99.

⁴¹ Jak czytamy w uzasadnieniu do noweli p.s.w. z 2014 r.: „System ten umożliwi prowadzenie właściwej polityki w zakresie kształcenia, uczelniom dostarczy informacji będących podstawą do zmiany struktury prowadzonych kierunków studiów, a kandydatom na studia informacji pomocnych w wyborze uczelni i kierunku studiów”.

⁴² P. Lisowski, *Postępowanie w indywidualnych sprawach studentów na forum szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta. Materiały konferencyjne*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 199 i n.; A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, Państwo i Prawo 11, 2011, s. 57 i n.

nowelą z 2011 r.⁴³ zakaz zatrudniania nauczycieli akademickich na kilku etatach (art. 120 p.s.w.), zapobieganie przypadkom nepotyzmu (art. 118 ust. 7 p.s.w.)⁴⁴ czy wprowadzony nowelą z 2014 r. całkowity zakaz działalności zarobkowej nauczyciela akademickiego w trakcie urlopu dla podratowania zdrowia (art. 134 ust. 10 p.s.w.).

Ostateczna odpowiedzialność państwa powinna być rozumiana możliwie szeroko i obejmować również — a może przede wszystkim — stworzenie wizji na temat kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego na poziomie całego kraju, by ukierunkować działalność tak licznych uczelni⁴⁵ i dostosować ją do potrzeb rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Przypomnijmy, że mimo wielu zapowiedzi i przygotowania projektu przez środowiska akademickie⁴⁶ nie stworzono dotąd rządowej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce⁴⁷. W świetle obowiązującego prawa to minister właściwy do spraw nauki odpowiada za opracowanie strategii polityki naukowej państwa⁴⁸. To właśnie na podstawie rzetelnych opracowań planistycznych państwo powinno prowadzić działalność regulacyjną czy reglamentacyjną w postaci formuły kierunków zamawianych⁴⁹, stymulowania działań konsolidujących (związki uczelni)⁵⁰ czy inicjowania specjalizacji szkół wyższych⁵¹.

⁴³ Ustawa z 18 III 2011 o zmianie ustawy — Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455 ze zm.).

⁴⁴ Problem polega na tym, że art. 118 ust. 7 nie daje wystarczających podstaw do zasięgnięcia informacji o ewentualnym pokrewieństwie pracownika z przełożonym. Ponadto na gruncie omawianego artykułu brakuje upoważnienia rektora do jednostronnego rozwiązania stosunku pracy lub przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej bez zgody pracownika.

⁴⁵ Jak zauważa J. Woźnicki: „nasz system szkolnictwa wyższego tworzy około 400 uczelni. To sytuacja zupełnie wyjątkowa w Europie, niestety — patologiczna. Doszło do znacznego rozproszenia zasobów i w wielu przypadkach zbyt małej skali działania”. Zob. J. Woźnicki, *Związki uczelni w nowej formule*, Forum Akademickie 6, 2014.

⁴⁶ Zob. m.in. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010–2020*, Fundacja Rektorów Polskich 2009; *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, oprac. R.Z. Morawski, Warszawa 2009.

⁴⁷ *Potrzebujemy strategii*, Rozmowa z prof. Leną Kolarską-Bobińską, minister nauki i szkolnictwa wyższego, Forum Akademickie 2, 2014.

⁴⁸ Zob. art. 4 ustawy 30 IV 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 96, poz. 615 ze zm.).

⁴⁹ G. Grotkowska *et al.*, *Raport końcowy z badania: „Ocena jakości i skuteczności wsparcia kierunków zamawianych w ramach poddziałania 4.1.2. PO KL”*, Warszawa 2014; Rządowy Program Kierunków Zamawianych realizowany był w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Od roku akademickiego 2014/2015 zaczął się pilotaż Programu Wspierania Kompetencji.

⁵⁰ Związek uczelni (art. 28 p.s.w.) oznacza nie tyle fuzję kilku ośrodków, ile powstanie wspólnych uniwersytetów federacyjnych na poziomie lokalnym, w którym każda z instytucji wchodzących w skład związku zachowałaby zakres własnej autonomii i tożsamości. Zob. J. Woźnicki, *Związki uczelni w nowej formule*, Forum Akademickie 6, 2014.

⁵¹ Warto w tym miejscu przywołać najnowsze reformy systemu szkolnictwa wyższego w sąsiedniej Saksonii. Wśród 14 publicznych szkół wyższych działających na terenie tego wschod-

5. PODSUMOWANIE

Reasumując, należy stwierdzić, że zarówno perspektywa historyczna, jak i współczesna wykazują stale rosnącą rolę państwa w realizacji zadania z zakresu szkolnictwa wyższego. O ile okres kształtowania się państw nowożytnych znamienuje rodzaj „walki każdego z każdym” o wpływ na kształt szkolnictwa wyższego, o tyle już od czasów II Rzeczypospolitej aż do współczesności państwo pełni kluczową rolę w tym zakresie. Przypomnijmy, że sama realizacja zadania nie należy do państwa, lecz do publicznych bądź niepublicznych jednostek organizacyjnych wyposażonych w atrybut osobowości prawnej (art. 12 i 29 ust. 1 p.s.w.), jednak jego publiczny i niezbywalny charakter wskazuje na państwo jako ostateczną instancję decyzyjną.

Współczesne przekształcenia formuły państwowości zaobserwowane w odniesieniu do szkolnictwa wyższego polegają na budowaniu elementów społecznej i gospodarczej odpowiedzialności uczelni względem zewnętrznych interesariuszy. Temu ma służyć rozbudowany system regulacji prawnych nakierowanych zarówno na wzmocnienie autonomii akademickiej, jak i na wzmocnienie prawnej pozycji studenta i doktoranta, poprawę jakości kształcenia czy zapewnienie jawności i transparentności procesów wewnątrzuczelnianych.

STATE AND THE PUBLIC TASKS IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION — CURRENT AND HISTORICAL PERSPECTIVE

Summary

Performing public tasks in the field of higher education, consisting in academic education and conducting independent academic research, is not assigned to the State because it is assigned to public and non-public organizational units possessing an attribute of legal personality (Arts 12 and 29 paragraph 1 of the Act of 27 July 2005 Law on Higher Education). Nonetheless, it should be emphasized that this public task has a public character and a non-transferable attribute. These features clearly indicate the State as the final decision-making instance. The analysis conducted from the historical perspective shows the growth of significance of the role of the State in performing public tasks in the field of higher education. Contemporary transformations of the State consist in establishing elements of social and economic accountability of universities against stakeholders. What should help to achieve the aforementioned aim is a legal system of expanded regulation, oriented toward strengthening academic autonomy and students' (including PhD students') legal position, improvement of the quality of education, improvement of the openness and transparency of the internal processes taking place at universities.

niego landu wprowadzono ścisłą specjalizację. Przykładowo, jednolite studia magisterskie prawa można w Saksonii studiować wyłącznie na Uniwersytecie w Lipsku. Podstawa prawna: § 10 ust. 2 ustawy o wolności szkół wyższych w Saksonii (Gesetz über die Freiheit der Hochschulen im Freistaat Sachsen vom 15 Januar 2013, SächsGVBl S. 3).