

DOMINIKA NOWAK

Autonomia szkół wyższych w świetle orzecznictwa

Autonomy of Higher Education Institutions in the Light of Case Law

Abstract

The autonomy of higher education institutions is one of the cornerstones of the higher education system. It is an important element that guarantees freedom in conducting scientific research, teaching and shaping educational programs, and managing educational institutions. In Poland, the autonomy of higher education institutions is guaranteed by constitutional and statutory rank regulations, which underscores its importance for the functioning of the academic sector. However, judicial jurisprudence plays a crucial role in defining the limits and scope of the autonomy of higher education institutions. This paper aims to analyze selected aspects of the autonomy of higher education institutions in Poland in light of judicial case law. The dimensions of the autonomy of higher education institutions in teaching, learning, and freedom of research, as well as legal, organizational, and financial, will be approached.

SŁOWA KLUCZOWE: autonomia,
szkolnictwo wyższe, nauka,
niezależność, orzecznictwo

KEYWORDS: autonomy, higher
education, science, independence,
jurisprudence

DOMINIKA NOWAK – magister prawa, Uniwersytet Rzeszowski,
ORCID – 0000-0001-8330-0057, e-mail: donowak@ur.edu.pl

1 | Wstęp

Autonomia szkół wyższych jest jednym z fundamentów systemu szkolnictwa wyższego. Stanowi istotny element gwarantujący swobodę w prowadzeniu badań naukowych, nauczaniu oraz kształtowaniu programów kształcenia, a także zarządzaniu instytucjami edukacyjnymi. W Polsce autonomia uczelni wyższych gwarantowana jest w przepisach zarówno rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej, co podkreśla jej znaczenie dla funkcjonowania sektora akademickiego. Natomiast orzecznictwo sądowe odgrywa kluczową rolę w definiowaniu granic i zakresu autonomii szkół wyższych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych aspektów autonomii szkół wyższych w Polsce w świetle orzecznictwa sądowego. Przybliżony zostanie wymiar autonomii szkół wyższych w zakresie nauczania, kształcenia prowadzenia działalności naukowej, prawnoorganizacyjnym i finansowym.

Jako hipotezę przyjęto, że autonomia szkół wyższych w Polsce jest skutecznie chroniona przez orzecznictwo sądowe, pozwalając uczelniom na zachowanie niezależności w obszarach dydaktyki, badań naukowych, prawnoorganizacyjnym oraz zarządzania finansami. Jednocześnie wskazuje granice tej autonomii, co jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego i zapewnienia zgodności z ogólnymi przepisami prawa.

2 | Pojęcie i rodzaje autonomii

Zgodnie z *Encyklopedią administracji publicznej* samo pojęcie „autonomia” pochodzi z języka greckiego (*autonomía* – samorząd, prawo do siebie samego) i oznacza „prawo do samodzielnego rozstrzygania o własnych sprawach, o sprawach konkretnej zbiorowości (narodu, instytucji, miasta, regionu itd.), samostanowienie”^[1].

Z pojęciem autonomii związane są takie elementy, jak: odrębność (funkcjonowanie bez oddziaływania innego podmiotu), niezależność (brak podporządkowania), bezstronność oraz indywidualność decydowania o swoich

¹ Marta Kaczorowska, „Autonomia”, [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. Jolanta Itrich-Drabarek (Warszawa: ELIPSA, 2018), 31.

sprawach. Składnik samodzielności i niezależności zbliża ją do pojęcia samorządności. Jednak w przypadku autonomii można odnaleźć pewien komponent zależności, gdyż należy ją danemu podmiotowi przyznać bądź nadać. Jest to więc pojęcie stopniowalne – zakres przyznanej autonomii może być mniejszy, znaczny, szeroki bądź duży^[2]. Każdorazowo należy sprecyzować, jaki zakres autonomii będzie przyznany danemu podmiotowi.

Autonomię należy jednak odróżniać od takich pojęć, jak suwerenność (niezawisłość), która zakłada brak podległości wobec państwa i innych instytucji, niezależność i samorządność, wyznaczającej granice ingerencji władzy państwowej oraz zakres regulacji określonych spraw przez instytucje zewnętrzne, samorządność czy też decentralizacja^[3].

Pojęcie autonomii stosowane jest w różnych kontekstach. Można ją rozpatrywać w odniesieniu do autonomii terytorialnej (przypisanie części terytorium odrębnych cech ustrojowych wraz z prawem do powoływania organów lokalnych wyposażonych w samodzielną władzę ustawodawczą i wykonawczą)^[4], autonomii jednostki (zdolność do samostanowienia, zdolność do kierowania swoim zachowaniem)^[5], autonomii zawodowej (przykładowo autonomia nauczyciela, rozumiana jako prawo do samodzielnie podejmowanych działań pedagogicznych i edukacyjnych)^[6], autonomii pacjenta (prawo do podejmowania decyzji dotyczących interwencji w zakresie opieki zdrowotnej)^[7] czy też autonomii prawa („względna niezależność, odrębność prawa od wszystkiego co „pozaprawne”)^[8].

Natomiast za Rainerem Forstem można wyróżnić autonomię moralną (zdolność podmiotów do działania z moralnie uzasadnionych powodów

² Marzena Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2022), 64-65.

³ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 65-66.

⁴ Hasło: *Autonomia terytorialna*, Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/autonomia-terytorialna;4717436.html>.

⁵ Joanna Madalińska-Michalak, „Autonomia nauczyciela: uwarunkowania prawne i rozwijanie kompetencji nauczyciela do bycia autonomicznym” *Forum Oświatowe*, nr 2 (2019):13.

⁶ Bogusław Śliwerski, „Lęk wobec nauczycielskiej wolności”, [w:] *Rozwój nauczyciela w okresie transformacji*, red. Włodzimierz Prokopiuk (Białystok: Wydawnictwo Trans Humana, 1998), 112.

⁷ Vikki A. Entwistle, Stacy M. Carter, Alan Cribb i Kirsten McCaffery, „Supporting Patient Autonomy: The Importance of Clinician-patient Relationships” *Journal of General Internal Medicine*, nr 7 (2010): 741.

⁸ Włodzimierz Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa* (Wrocław: Kolonia Limited, 2000), 13.

w sytuacji, w której czyjeś działania wpływają moralnie na inne podmioty; gdy działania danej osoby wpływają na innych w moralnie istotny sposób, muszą być uzasadnione na podstawie wzajemnie i ogólnie wiążących norm), etyczną (odnosi się do pragnień człowieka w dążeniu do dobrego życia, biorąc pod uwagę jego wartości, zobowiązania czy relacje), prawną (człowiek jest odpowiedzialny tylko przed prawem, a nie przed wartościami etycznymi), polityczną (człowiek odpowiedzialny jest za prawo; ta odpowiedzialność może być wykonywana jedynie wspólnie z innymi członkami wspólnoty politycznej; członkowie wspólnoty odpowiadają za siebie nawzajem) i społeczną (odnosi się do zagadnienia, czy dana osoba posiada wewnętrzne i zewnętrzne środki, aby być równym i odpowiedzialnym członkiem społeczności politycznej)^[9]. Zaś z podmiotowego punktu widzenia autonomię można odnosić do poszczególnych jednostek, wspólnot, organów państwa czy samorządu terytorialnego^[10]. Szczególnym rodzajem autonomii jest autonomia szkół wyższych, rozumiana jako „samodzielne decydowanie przez jej władze o kierunkach prowadzonych badań, o sposobie kształcenia studentów oraz o warunkach umożliwiających realizację tych zadań”^[11].

3 | Autonomia szkół wyższych

W polskim systemie prawnym autonomia szkół wyższych została zagwarantowana w przepisach zarówno rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej. W literaturze wskazuje się, że ujmowanie autonomii szkół wyższych w konstytucji nie stanowi powszechnej praktyki w systemach europejskich.

⁹ Rainer Forst, „Political Liberty – Integrating Five Conceptions of Autonomy”, [w:] *Autonomy and the Challenges to Liberalism*, red. John Christman, Joel Anderson (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 230-237.

¹⁰ Monika Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach* (Warszawa: Difin, 2012), 13.

¹¹ Andrzej Szostek, „Autonomia uczelni a odpowiedzialność wobec społeczeństwa”, [w:] *Autonomia uczelni i środowiska akademickiego – odpowiedzialność i etos akademicki* (Warszawa: Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, 2017), 22.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.^[12] jest pierwszą polską ustawą zasadniczą przyznającą wprost autonomię szkołom wyższym^[13]. W art. 70 ust. 5 stanowi, że „zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. W związku z tym wskazaniem ustawodawca w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce^[14] precyzuje szczegółowe jej ramy, zapewniając uczelniom swobodę w realizacji ich misji edukacyjnej i badawczej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 p.s.w.n. autonomia uczelni, obok wolności nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników, stanowi podstawę systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Natomiast art. 9 ust. 2, powtarzając w nieco zmienionej formie zapisy KRP, wskazuje, że uczelnia jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie. Jak zauważa Jerzy Woźnicki, kluczowe jest sformułowanie „jest autonomiczna”, co oznacza, że stanowi jej ustawowy przymiot, którego nie trzeba zapewniać i zapewnienia tego nie trzeba powierzać żadnemu organowi^[15].

Zasada autonomii szkół wyższych stanowi również przedmiot regulacji międzynarodowych. Do tego pojęcia odnosi się Wielka Karta Uniwersytetów („Uniwersytet jest instytucją autonomiczną [...]”^[16]), Deklaracja bolońska („Niniejszym zobowiązujemy się do osiągnięcia powyższych celów w ramach naszych kompetencji instytucjonalnych oraz biorąc w pełni pod uwagę różnorodność kultur, języków, krajowych systemów szkolnictwa oraz autonomię uniwersytetów, w celu skonsolidowania europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego”^[17]), czy też Zielona Księga: Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy („[...] uniwersytety, uzyskają

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹³ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 120.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.), dalej jako: p.s.w.n.

¹⁵ Jerzy Woźnicki, „Art. 9”, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. Iryna Degtyarova, Marcin Dokowicz, Maria Hulicka, Tomasz Jędrzejewski, Anna Mrozowska, Paweł Wojciechowski, Jerzy Woźnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 66.

¹⁶ Magna Charta Universitatum. https://ksztalcenie.uz.zgora.pl/fcp/4HVEUFAgNARASpGMAUVFOQ1dRkBIAwANASwFDORJChMLCohRCgAEA1FRTgMASUHOAwA-CxQDAAlFEhAPCAIGSRITHwEO/116/public/files/uszjik/magna_charta.pdf. [dostęp: 26.06.2024].

¹⁷ Wspólna Deklaracja Europejskich Ministrów Edukacji, zebranych w Bolonii, w dniu 19 czerwca 1999, <http://phavi.portal.umcs.pl/at/attachments/2014/0513/130219-deklaracjabolonska.pdf>. [dostęp: 26.06.2024].

autonomię w zakresie pozycjonowania, kooperacji i konkutowania w skali europejskiej i międzynarodowej [...]; „Czy należy podjąć działania na rzecz opracowania: (i) zasad autonomii i zarządzania pracami badawczymi przez instytucje naukowo-badawcze, w szczególności uniwersytety”^[18]). Akty te ustanawiają autonomię jako podstawową zasadę funkcjonowania uniwersytetów.

Jak wskazuje Jerzy Bralczyk, mówiąc o autonomii uczelni, mamy na myśli autonomię o charakterze instytucjonalnym^[19]. Ten rodzaj autonomii może być przy tym rozumiany w sposób węższy i szerszy. Autonomia instytucjonalna w pierwszym wymiarze obejmuje prawo do normowania istotnych dla siebie kwestii w statucie uczelni oraz autonomię organizacyjną, czyli samodzielność w kształtowaniu struktur wewnętrznych i personalną, czyli samodzielność w rekrutacji, wynagradzaniu i promowaniu. Natomiast w szerszym wymiarze wskazuje się również autonomię finansową, czyli swobodę wykorzystywania dostępnych funduszy oraz autonomię akademicką, czyli swobodę w określaniu programów nauczania i badań^[20].

Marzena Świstak określa autonomię szkół wyższych jako autonomię częściową, z dominującym aspektem instytucjonalnym, wyrażającym się w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto, w odniesieniu do możliwości ingerencji organu zewnętrznego o charakterze kontrolno-nadzorczym, opiera się na modelu kontroli i nadzoru prawnego, który dopuszczalny jest jedynie w przypadkach określonych w ustawie^[21].

Autonomia szkoły wyższej zakłada jej samodzielność, jednak zgodnie z wyrokiem NSA z 12 lipca 2011 r., I OSK 597/11^[22] nie może być ona rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań. Tak też wskazano w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2002 r., Ts 138/01^[23], w którym Trybunał stanowi, że organy,

¹⁸ Zielona Księga: Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007D-C0161&from=EN>. [dostęp: 26.06.2024].

¹⁹ Jerzy Bralczyk, „«Autonomia», «samorządność», «niezależność» w języku polskim,” w *Autonomia uczelni i środowiska akademickiego – odpowiedzialność i etos akademicki* (Warszawa: Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, 2017), 19.

²⁰ Hubert Izdebski, „Art. 3”, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. Hubert Izdebski, Jan Michał Zieliński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 46-47.

²¹ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 69.

²² Wyrok NSA z 12.07.2011 r., I OSK 597/11, ONSAiWSA 2012, nr 6, poz. 115.

²³ Postanowienie TK z 16.01.2002 r., Ts 138/01, OTK-B 2002, nr 2, poz. 148.

korzystając z konstytucyjnie przyznanej autonomii, nie mogą działać arbitralnie i niezgodnie z powszechnie obowiązującym prawem. Wyraża jednocześnie pogląd, że nadana autonomia „nie wyklucza obowiązywania przepisów ustanawiających nadzór sprawowany przez właściwe organy państwowe nad działaniami szkoły wyższej, także w zakresie przestrzegania reguł obowiązujących w sferze objętej autonomią”.

Jako cel autonomii szkół wyższych orzecznictwo wskazuje stworzenie odpowiednich warunków dla realizacji postawionych przed nimi zadań w zakresie prowadzenia badań naukowych oraz nauczania. Jednocześnie wskazuje, że nie ma ona charakteru absolutnego. Dopuszcza ingerencję państwa w interesie publicznym, zwłaszcza w kwestiach niezwiązanych bezpośrednio z przedmiotem i metodami prowadzonych badań naukowych oraz treścią programów nauczania^[24]. Autonomia może doznawać więc pewnych ograniczeń wprowadzanych w drodze ustawy, jednakże nie mogą one „znosić istoty tej autonomii poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w szkole wyższej” (wyrok TK z 8 listopada 2000 r., SK 18/99^[25]).

Warto również wskazać, że zasada autonomii szkół wyższych odnosi się nie tylko do szkół publicznych, ale również do szkół niepublicznych. Przy czym szkołom niepublicznym, które usytuowane są poza sferą dominium państwa, przysługuje większy zakres autonomii. Nie są one finansowane ze środków publicznych i nie są zobowiązane do realizacji zadań publicznych określonych przez prawo^[26]. Oznacza to, że autonomia szkół wyższych publicznych, w odróżnieniu od szkół wyższych prywatnych, ograniczona jest faktem wypełniania przypisanych jej zadań publicznych, a także finansowaniem ze środków publicznych.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2000 r., SK 18/99, istotą autonomii szkół wyższych jest więc „konstytucyjnie chroniona sfera wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego. [...] władzom szkół wyższych musi być pozostawiona sfera swobodnego decydowania o sprawach nauki i nauczania, z czym wiązać się też musi sfera swobodnego decydowania o sprawach organizacji wewnętrznej i składu władz, toku nauczania,

²⁴ Wyrok TK z 7.02.2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15.

²⁵ Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

²⁶ Anna Frankiewicz, „Wolność w sferze sztuki i nauki według Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.” *Wrocławskie Studia Erazmiańskie/Studia Erasmiana Wratislaviensia. Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, nr 4 (2010): 231.

przyjmowania i promowania studentów, a także określania niektórych ich praw i obowiązków”^[27].

Na potrzeby niniejszego opracowania omówiony zostanie wymiar autonomii szkół wyższych w zakresie instytucjonalnym i prawnoorganizacyjnym, kształcenia i prowadzenia działalności naukowej, oraz finansowym.

4 | Autonomia w zakresie instytucjonalnym i prawnoorganizacyjnym

Autonomia instytucjonalna dotyczy prawa uczelni do uchwalania statutu, samodzielnego określania swojej struktury organizacyjnej, powoływania i odwoływania organów (zarówno jednoosobowych, jak i kolegialnych), samodzielnej polityki kadrowej czy też nawiązywania z innymi podmiotami porozumień w celu promowania uczelni^[28]. Natomiast w wymiarze prawnoorganizacyjnym odnosi się do możliwości oddziaływania na podmioty spoza uczelni oraz wypełniania obowiązków wobec państwa, regulacji stosunków przepisami o charakterze wewnętrznym, odnoszących się do użytkowników zakładów, a także możliwości stanowienia przepisów wewnętrznych^[29].

Przyjmując ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ustawodawca podjął rozwiązania mające na celu zniwelowanie nadmiernej regulacji ustawowej, poprzez zapewnienie rozwiązań niezbędnych do funkcjonowania szkolnictwa wyższego, przy jednoczesnym zmniejszeniu aktów wykonawczych. Odnosi się to również do kwestii stanowienia nadmiernej ilości norm o charakterze delegacyjnym^[30]. Ustawa p.s.w.n. zapewniła szeroką autonomię w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej uczelni oraz ładu wewnętrznego. Kluczową rolę odgrywa statut określający jakie jednostki organizacyjne są tworzone w ramach uczelni, co następnie

²⁷ Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

²⁸ Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych*, 20.

²⁹ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 184.

³⁰ Ibidem, 183-184.

precyzuje regulamin organizacyjny. Uczelnia może jednocześnie określać wzajemne relacje między tworzonymi jednostkami^[31].

W odniesieniu do powoływania organów uczelni wyższej, oprócz organów wskazanych w ustawie, statut może przewidywać również powołanie innych organów. Jednak w ramach autonomii statutowej należy wziąć pod uwagę, że zakres kompetencji tych organów nie może kolidować z kompetencjami innych organów^[32]. Orzecznictwo sądowe potwierdza natomiast, że autonomia uczelni polega również na samodzielności przy wyborze władz uczelni. Zaznacza się jednocześnie, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w tych kwestiach mogą ingerować wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie^[33].

Obok tych organów ustawa przewiduje również możliwość powołania organów do przeprowadzenia określonego rodzaju postępowań, jak w przypadku komisji rekrutacyjnej czy komisji stypendialnej^[34]. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2020 r. I OSK 2077/18 wskazano, że powołania komisji stypendialnej dokonuje się w drodze aktu wskazanego w statucie uczelni, a jeżeli brakuje takiego wskazania, przyjmuje się, że jest to zarządzenie. Mocą tego aktu następuje utworzenie danego podmiotu oraz przekazanie mu kompetencji w sferze podejmowania decyzji administracyjnych dotyczących przyznawania pomocy materialnej studentom^[35]. Natomiast należy mieć na uwadze, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2024 r., III OSK 3586/2, że samodzielność przy kreowaniu takich podmiotów może być ograniczona postanowieniami ustawy. Przykładowo art. 95 ust. 1 p.s.w.n. określa zakres regulaminu świadczeń dla określając m.in. tryb powoływania oraz skład komisji stypendialnej i odwoławczej komisji stypendialnej. Tak więc akt ten nie może modyfikować bądź zmieniać zapisów ustawy^[36].

Odnosząc się do kwestii prawnoorganizacyjnych w orzecznictwie wskazuje się, że uczelnie działają jako zakłady administracyjne i posiadają szeroki zakres autonomii. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2001 r., I SA 2521/00 szkoła wyższa „jest to jednostka organizacyjna nie będąca organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych

³¹ Ibidem, 286-287.

³² Ibidem, 356.

³³ Wyrok SA w Szczecinie z 15.05.2018 r., III APa 25/17, LEX nr 2531861.

³⁴ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 357.

³⁵ Wyrok NSA z 18.11.2020 r., I OSK 2077/18, LEX nr 3082940.

³⁶ Wyrok NSA z 23.01.2024 r., III OSK 3586/21, LEX nr 3691777.

i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Zakład administracyjny jako jedna z form decentralizacji nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Władztwo zakładowe nie jest jakimś samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do abstrakcyjnych, jak i konkretnych regulacji na podstawie i w ramach ustaw^[37]. Jako, że uczelnia korzysta z władztwa zakładowego, jej organy upoważnione są do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych nie tylko z użytkownikami zakładu, ale również z osobami, które znalazły się na jego terenie w innym charakterze (np. jako użytkownicy biblioteki uniwersyteckiej)^[38]. W tym celu kierują do swoich użytkowników akty administracyjne, będące aktami władztwa zakładowego, które mogą mieć charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Akty zakładowe zewnętrzne stanowią o takich kwestiach, jak nawiązanie, rozwiązanie czy przekształcenie zasadniczych elementów stosunku zakładowego. Tworzą one wówczas nową sytuację prawną dla adresata także w zewnętrznej sferze działania administracji (np. poprzez skreślenie studenta z listy studentów następuje rozwiązanie stosunku władztwa zakładowego)^[39]. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach możliwość władczego rozstrzygania o prawach i obowiązkach strony wynika z nadanej uczelni wyższej autonomii, co stanowi szczególną formę przeniesienia na organy uczelni części uprawnień państwa (uprawnienia te wynikają z norm prawnych o charakterze publicznym). Dlatego też uprawnione organy uczelni postrzegane są jako organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Jednocześnie należy wskazać, że rozstrzygnięcia wydawane wobec użytkowników zakładów podlegają kontroli zgodności z prawem orzeczeń wydawanych w stosunku do obywateli, sprawowanej przez sądy administracyjne. Wynika to z faktu, że autonomia uczelni wyższych podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów rangi ustawowej, do której należy wskazane uprawnienie w zakresie kontroli orzeczeń wykonywane przez sądy administracyjne^[40]. Jednak należy tutaj wskazać, że nie wszystkie rozstrzygnięcia podejmowane przez organy uczelni będą podlegać kontroli sądów administracyjnych (przykładowo Wojewódzki

³⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 12.06.2001 r., I SA 2521/00, LEX nr 54756.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 14.12.2023 r., III SA/Gd 165/23, LEX nr 3648176.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 12.07.2023 r., III SA/Gl 331/23, LEX nr 3598528.

Sąd Administracyjny w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2022 r. II SA/Rz 1727/21 ustalił brak właściwości sądu administracyjnego w przypadku rozstrzygnięcia w przedmiocie wyrażenia zgody na wznowienie studiów – „taki brak poddania wszystkich decyzji organów uczelni dotyczących indywidualnych spraw użytkowników zakładu kontroli sądów administracyjnych wynika z przyznania szkołom wyższym autonomii”^[41].

Zasada autonomii zakłada też istnienie aktów wewnętrznych uczelni, którymi regulują prawa i obowiązki studentów. Jak zaznacza Trybunał Konstytucyjny, prawo do ich stanowienia przysługuje wszystkim szkołom wyższym, aby mogły one realizować przypisany im cel publiczny^[42]. Co do zasady akty te nie podlegają kontroli instytucji zewnętrznych wobec uczelni, co wynika z przyznania tym zakładom szerokiej autonomii^[43].

5 | Autonomia w zakresie kształcenia oraz prowadzenia działalności naukowej

Jak wskazuje Monika Stachowiak-Kudła, autonomia w zakresie dydaktyki oraz prowadzenia działalności dydaktycznej oznacza posiadanie prawa w zakresie samodzielnego określania misji uczelni, wyznaczania kierunków prowadzonych badań naukowych, ustalania planów studiów i określania ich regulaminu, określania szczegółowych zasad i trybu przyjmowania na studia, swobodnego weryfikowania wiedzy i umiejętności studentów, wydawania państwowych dyplomów ukończenia studiów, a także nadawania tytułów naukowych^[44].

Prowadzenie działalności naukowej stanowi jedno z podstawowych zadań uczelni wyższej, na które składa się nauczanie, prowadzenie badań naukowych, prac rozwojowych oraz twórczość artystyczna. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 2009 r., K 27/07 prawo szkoły wyższej do autonomii „jest sprzężone z prawem do nauki,

⁴¹ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 6.04.2022 r., II SA/Rz 1727/21, LEX nr 3338599.

⁴² Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

⁴³ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 19.06.2023 r., II SA/Bd 22/23, LEX nr 3614050.

⁴⁴ Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych*, 20.

wyrażonym w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Autonomiczne szkoły wyższe są w stanie zapewnić lepsze warunki nie tylko badań, ale i kształcenia na wszystkich poziomach^[45]. Władze publiczne mogą wprowadzać w tym zakresie różnego rodzaju działania inspirujące określone kierunki badań (przykładowo poprzez system grantów i innych form finansowania badań), jednak podejmowanie ich nie powinno prowadzić do biurokratyzacji działalności badawczej ani też sugerowania „właściwych” wyników prowadzonych badań^[46]. Natomiast w zakresie działalności dydaktycznej zasada autonomii musi być ważona z prawem studentów do nauki, gdyż uczelnia wyższa zobowiązana jest do zapewnienia studentom otrzymania solidnego i użytecznego wykształcenia^[47].

Autonomia szkół wyższych wyraża się w prawie do ustalania zasad i kryteriów (warunków) przyjęcia na studia, z zachowaniem zasad i trybu określonego w przepisach ustawowych^[48]. Przy czym nie oznacza ona dowolności w kształtowaniu zasad rekrutacji^[49].

Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wśród atrybutów autonomii szkół wyższych wskazuje się prawo do ustalania przez władze szkoły wyższej treści i form nauczania, w tym prawo do przyznania pozwolenia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia przez ministra^[50].

Autonomia uwidacznia się również w sferze określania efektów uczenia się na danym kierunków studiów, doboru przedmiotów realizujących efekty uczenia się przewidziane na danym kierunku studiów, a także doboru metod i form weryfikacji efektów uczenia się. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje zakres, w jakim zawężono autonomię uczelni w wyżej opisanej sferze w odniesieniu do studiów przygotowujących do zawodów określonych w art. 68 ust. 1 i ust. 2 p.s.w.n. (m.in. zawód lekarza, architekta czy nauczyciela) – poprzez wprowadzenie standardów kształcenia. Zaznacza przy tym, że standardy kształcenia dla wymienionych kierunków studiów, określone w aktach wykonawczych (rozporządzeniach), mogą konkretyzować efekty uczenia się, wymuszając w ten sposób

⁴⁵ Wyrok TK z 28.04.2009 r., K 27/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 54.

⁴⁶ Leszek Garlicki, Marta Derlatka, „Art. 70”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016, LEX.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Wyrok NSA z 11.01.2023 r., III OSK 6549/21, LEX nr 3513649.

⁴⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 24.11.2020 r., III SA/Kr 265/20, LEX nr 3116389.

⁵⁰ Wyrok TK z 5.10.2005 r., SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 99.

dobór treści programowych, a zatem i wymagania odnoszące się do metod weryfikacji tych efektów. Zaznaczyć należy, że prawodawca nie narzuca tutaj form weryfikacji efektów uczenia się, gdyż szkoły wyższe posiadają autonomię przy określaniu efektów uczenia się na danym kierunku studiów, jak i przy doborze przedmiotów je realizujących oraz przy doborze metod i form ich weryfikacji. Uczelnie posiadają również autonomię przy doborze pytań na egzaminach weryfikujących efekty uczenia się z danego przedmiotu przewidzianego w planie studiów^[51]. Ponadto, w orzecznictwie wskazuje się, że nie istnieją przepisy prawa, które przewidywałyby wymogi co do pytań na egzaminach tak ustnych, jak i pisemnych oraz wymogów odnoszących się do obowiązku tworzenia list zadanych pytań na egzaminach semestralnych, niezależnie od ich formy. Nieobjęcie tej materii regulacją prawną oznacza, że mieści się ona w sferze autonomii uczelni^[52].

6 | Autonomia w zakresie finansowym

Autonomia finansowa, rozumiana jako gwarancja integralności majątku uczelni obejmuje prawo do zarządzania własnym budżetem oraz środkami finansowymi pochodzącymi z różnych źródeł, przede wszystkim w zakresie zbywania posiadanych nieruchomości, zaciągania zobowiązań i ich zabezpieczenia, a także przenoszenia na kolejny rok niewykorzystanych środków publicznych^[53]. Należy jednak zaznaczyć, że uczelnie wyższe mają prawo do samodzielnego dysponowania swoimi funduszami, pod warunkiem przestrzegania zasad transparentności i odpowiedzialności finansowej.

Jako podstawowe formy przyznawania środków finansowych p.s.w.n. w art. 371 wprowadziła subwencję na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego, dotacje podmiotowe na pomoc materialną dla studentów, utrzymanie aparatury naukowo badawczej i specjalnej infrastruktury informatycznej, zadania związane z zapewnieniem osobom z niepełnosprawnością warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia lub prowadzenia działalności naukowej oraz bieżące koszty

⁵¹ Wyrok NSA z 21.02.2023 r., III OSK 7096/21, LEX nr 3508273.

⁵² Wyrok WSA w Poznaniu z 31.01.2024 r., IV SAB/Po 172/23, LEX nr 3672699.

⁵³ Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych*, 20.

działalności: NAWA, NCBiR i NCN, a także dotacje celowe, m.in. na inwestycje związane z kształceniem, działalnością naukową i obsługą realizacji zadań NAWA, NCN, NCBiR i Centrum Łukasiewicz, zadania realizowane lub finansowane przez NAWA, zadania realizowane lub finansowane przez NAWA, zadania finansowane przez NCBiR oraz NCN. Natomiast art. 407 p.s.w.n. wskazuje wprost, że o przeznaczeniu środków otrzymywanych w formie subwencji, podmiot decyduje samodzielnie.

Dodatkowo, zgodnie z art. 79 p.s.w.n. uczelnia publiczna może pobierać opłaty za usługi edukacyjne związane m. in. z kształceniem na studiach niestacjonarnych, powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych z powodu niezadowolających wyników w nauce, jak również za przeprowadzenie rekrutacji, wydanie indeksu i legitymacji studenckiej, wydanie dodatkowego odpisu lub duplikatu dyplomu ukończenia studiów, czy też za korzystanie z domów studenckich i stołówek studenckich. Należy zgodzić się z poglądem sformułowanym przez Marzenę Świstak, że odpłatność za świadczone usługi edukacyjne stanowi atrybut autonomii szkoły wyższej^[54]. Tak też wskazuje Trybunał Konstytucyjny, który stanowi, że wprowadzanie i pobieranie opłat za studia stanowi wyraz autonomii szkół wyższych, z zastrzeżeniem, że odpłatność za niektóre usługi edukacyjne nie może dotyczyć tej sfery działalności dydaktycznej, która znajduje pełne pokrycie w środkach publicznych^[55]. Natomiast wskazanie w art. 79 p.s.w.n. katalogu zamkniętego opłat, jakie szkoła wyższa może pobierać za usługi edukacyjne, stanowi ograniczenie autonomii finansowej w zakresie przedmiotowym^[56].

Szkoła wyższa, zgodnie z art. 12 p.s.w.n., może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od swojej podstawowej działalności, w szczególności w postaci spółki kapitałowej. Kwestię tę powierzono do unormowania w statucie szkoły wyższej.

Należy również wskazać, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki sprawuje nadzór nad uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych (art. 426 p.s.w.n.). Nadzór ten, ze względu na przyznaną

⁵⁴ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 614.

⁵⁵ Wyrok TK z 8.11.2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

⁵⁶ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 614.

autonomię, powinien jednak ograniczać się jedynie do takich środków i być stosowany tylko w takim zakresie, w jakim został on ustawowo określony^[57].

7 | Podsumowanie

Podsumowując, autonomia szkół wyższych w orzecznictwie postrzegana jest w sposób szeroki. Uprawnia ona uczelnie do normowania istotnych dla siebie kwestii w statucie uczelni. Odnosi się również do takich uprawnień, jak swobodne kształtowanie struktury organizacyjnej uczelni oraz ładu wewnętrznego, samodzielność przy wyborze władz uczelni (możliwość wyboru, powoływania i odwoływania organów jednoosobowych i kolegialnych), a także możliwość tworzenia organów nieprzewidzianych w ustawie oraz powoływania organów do przeprowadzania określonego rodzaju postępowań (komisje stypendialne, komisje rekrutacyjne), samodzielny dobór kadry oraz nawiązywanie z innymi podmiotami porozumień w celu promowania uczelni. Natomiast autonomia w zakresie prawnoorganizacyjnym polega m.in. na samodzielności w sferze stanowienia prawa wewnętrznego oraz wydawania aktów władztwa zakładowego. W tym zakresie autonomia uczelni wyższych ma jednak swoje granice ustawowe, do których należy kontrola zgodności z prawem orzeczeń powierzona sądom administracyjnym. Z drugiej strony orzecznictwo sądowe odnosząc się do tego zagadnienia, wskazuje, że nie wszystkie te rozstrzygnięcia są poddawane kontroli sądów administracyjnych, co również wynika z przyznania szkołom wyższym autonomii.

Autonomia w zakresie kształcenia oraz prowadzenia działalności naukowej obejmuje ustalanie zasad i kryteriów (warunków) przyjęcia na studia, z zachowaniem zasad i trybu określonego w przepisach ustawowych, określanie efektów uczenia się na danym kierunku studiów, przy jednoczesnym jej ograniczeniu poprzez wprowadzanie standardów kształcenia co do określonych kierunków kształcenia, dobór przedmiotów realizujących efekty uczenia się przewidziane na danym kierunku studiów, dobór metod

⁵⁷ Tomasz Jędrzejewski, „Art. 426”, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. Iryna Degtyarova, Marcin Dokowicz, Maria Hulicka, Tomasz Jędrzejewski, Anna Mrozowska, Paweł Wojciechowski, Jerzy Woźnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 1167.

i form weryfikacji efektów uczenia się, a także dobór pytań na egzaminach weryfikujących efekty uczenia się z danego przedmiotu przewidzianego w planie studiów.

Natomiast autonomia w zakresie finansowym odnosi się do możliwości zapewnienia integralności majątku uczelni oraz obejmuje prawo do zarządzania własnym budżetem. Szkoła wyższa korzysta w głównej mierze z finansowania publicznego, jednocześnie ma możliwość posługiwania się środkami finansowymi pochodzącymi z innych źródeł, przede wszystkim w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, zbywania posiadanych nieruchomości, zaciągania zobowiązań i ich zabezpieczenia. Jak wskazuje Marzena Świstak, finansowanie publiczne publicznych szkół wyższych pozostaje głównym źródłem ich przychodów, natomiast możliwość korzystania z innych źródeł służy wzmocnieniu konkurencyjności oraz autonomii uczelni publicznych^[58].

Bibliografia

- Bralczyk Jerzy, „«Autonomia», «samorządność», «niezależność» w języku polskim”, [w:] *Autonomia uczelni i środowiska akademickiego – odpowiedzialność i etos akademicki*. 15-20. Warszawa: Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, 2017.
- Encyklopedia PWN*. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/autonomia-terytorialna;4717436.html>.
- Entwistle Vikki A., Stacy M. Carter, Alan Cribb, Kirsten McCaffery, „Supporting Patient Autonomy: The Importance of Clinician-patient Relationships” *Journal of General Internal Medicine*, nr 7 (2010): 741-745. doi 0.1007/s11606-010-1292-2.
- Forst Rainer, „Political Liberty – Integrating Five Conceptions of Autonomy”, [w:] *Autonomy and the Challenges to Liberalism*, red. John Christman, Joel Anderson. 226-242. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Frankiewicz Anna, „Wolność w sferze sztuki i nauki według Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.” *Wrocławskie Studia Erazmiańskie/Studia Erasmiana Wratislaviensia. Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, nr 4 (2010): 231-248.

⁵⁸ Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich*, 629.

- Garlicki Leszek, Marta Derlatka, „Art. 70”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. 2, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016, LEX.
- Gromski Włodzimierz, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*. Wrocław: Kolonia Limited, 2000.
- Izdebski Hubert, „Art. 3”, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. Hubert Izdebski, Jan Michał Zieliński. 45-48. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Jędrzejewski Tomasz, „Art. 426”, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. Iryna Degtyarova, Marcin Dokowicz, Maria Hulicka, Tomasz Jędrzejewski, Anna Mrozowska, Paweł Wojciechowski, Jerzy Woźnicki. 1165-1171. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kaczorowska Marta, „Autonomia”, [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. Jolanta Itrich-Drabarek, 31. Warszawa: ELIPSA, 2018.
- Madalińska-Michalak Joanna, „Autonomia nauczyciela: uwarunkowania prawne i rozwijanie kompetencji nauczyciela do bycia autonomicznym” *Forum Oświatowe*, nr 2 (2019): 11-26. <https://doi.org/10.34862/fo.2019.2.1>.
- Stachowiak-Kudła Monika, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach*. Warszawa: Difin, 2012.
- Szostek Andrzej, „Autonomia uczelni a odpowiedzialność wobec społeczeństwa”, [w:] *Autonomia uczelni i środowiska akademickiego – odpowiedzialność i etos akademicki*. 21-27. Warszawa: Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, 2017.
- Śliwerski Bogusław, „Lęk wobec nauczycielskiej wolności”, [w:] *Rozwój nauczyciela w okresie transformacji*, red. Włodzimierz Prokopiuk. 111-120. Białystok: Wydawnictwo Trans Humana, 1998.
- Świstak Marzena, *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2022.
- Woźnicki Jerzy, „Art. 9”, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. Iryna Degtyarova, Marcin Dokowicz, Maria Hulicka, Tomasz Jędrzejewski, Anna Mrozowska, Paweł Wojciechowski, Jerzy Woźnicki. 65-69. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.



