

Analiza wybranych rozwiązań prawnych
ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. –
Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.
Diagnoza i propozycje *de lege ferenda*

Opracowanie:

dr hab. Aleksandra Syryt, prof. ucz.

Wydział Prawa i Administracji UKSW

dr Igor M. Kilanowski

Wydział Prawa Kanonicznego UKSW

Warszawa 2024



NAUKA DLA SPOŁECZEŃSTWA

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa
w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa
Wyższego pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”

nr projektu NdS/550272/2022/2022
kwota dofinansowania 500 000,00 zł,
całkowita wartość projektu 520 000,00 zł

Spis treści

Wprowadzenie	6
1. Uwagi do Działu I: Przepisy ogólne (art. 1–8 PSWN).....	7
1.1. Charakterystyka i <i>ratio legis</i> rozdziału	7
1.2. Mocne strony regulacji	8
1.3. Słabe strony regulacji oraz wady legislacyjne i problemy interpretacyjne	9
1.4. Niejasności i błędy systemowe	10
1.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	11
1.6. Wnioski.....	12
2. Uwagi do Działu II PSWN: Szkolnictwo wyższe	13
2.1. Rozdział 1: Uczelnie (art. 9–52a PSWN)	13
2.1.1. Uwagi ogólne i <i>ratio legis</i> rozdziału.....	13
2.1.2. Mocne strony regulacji	14
2.1.3. Słabe strony rozwiązań prawnych i błędy legislacyjne	15
2.1.4. Niejasności interpretacyjne i wady systemowe	17
2.1.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	18
2.1.6. Wnioski	19
2.2. Rozdział 2: Prowadzenie studiów (art. 53–82 PSWN).....	21
2.2.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i> rozdziału	21
2.2.2. Mocne strony regulacji	21
2.2.3. Słabe strony i błędy legislacyjne	22
2.2.4. Niejasności interpretacyjne.....	24
2.2.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	26
2.2.6. Wnioski	28
2.3. Rozdział 3: Prawa i obowiązki studentów (art. 83–109 PSWN).....	30
2.3.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	30
2.3.2. Mocne strony regulacji	30
2.3.3. Słabe strony i wady techniki prawodawczej.....	31
2.3.4. Niejasności interpretacyjne i problematyka systemowa	32
2.3.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	34
2.3.6. Wnioski	35
2.4. Rozdział 4: Samorząd studencki i organizacje studenckie (art. 110–111 PSWN)	36
2.4.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	36
2.4.2. Mocne strony regulacji	36
2.4.3. Słabe strony i wady legislacyjne	37

2.4.4. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	38
2.4.6. Wnioski	38
2.5. Rozdział 5: Pracownicy uczelni (art. 112–147 PSWN).....	39
2.5.1 Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	39
2.5.2. Mocne strony regulacji	39
2.5.3. Słabe strony i błędy legislacyjne	40
2.5.4. Niejasności interpretacyjne.....	41
2.5.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	42
2.5.6. Wnioski	42
2.6. Rozdział 6: Komercjalizacja wyników działalności naukowej i know-how (art. 148-159a PSWN).....	43
2.6.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	43
2.6.2. Mocne strony regulacji	43
2.6.3. Słabe strony regulacji	44
2.6.4. Problemy interpretacyjne	44
2.6.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	45
2.6.6. Wnioski	45
3. Uwagi do Działu III: Studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne i inne formy kształcenia (art. 160-164 PSWN)	45
3.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	46
3.2. Mocne strony regulacji	46
3.3. Słabe strony regulacji i wady legislacyjne	46
3.4. Problemy interpretacyjne	46
3.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	47
3.6. Wnioski.....	47
4. Uwagi do Działu IV: Federacje (art. 165-176 PSWN).....	48
4.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	48
4.2. Mocne strony regulacji	48
4.3. Słabe strony regulacji i wady legislacyjne	49
4.4. Problemy interpretacyjne	49
4.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	50
4.6. Wnioski.....	51
5. Uwagi do Działu V: Stopnie i tytuł w systemie szkolnictwa wyższego i nauki (art. 177-240 PSWN)	51
5.1. Rozdział 1: Przepisy ogólne (art. 177–184 PSWN)	51
5.1.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	52
5.1.2. Mocne strony regulacji	52

5.1.3. Słabe strony i wady legislacyjne	52
5.1.4. Problemy interpretacyjne	53
5.1.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	53
5.1.5. Wnioski	53
5.2. Rozdział 2: Stopień doktora (art. 185–217c PSWN).....	53
5.2.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	53
5.2.2. Mocne strony regulacji	54
5.2.3. Słabe strony i wady legislacyjne	54
5.2.4. Problemy interpretacyjne	54
5.2.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	55
5.2.6. Wnioski	55
5.3. Rozdział 3: Stopień doktora habilitowanego (art. 218–226 PSWN)	56
5.3.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	56
5.3.2. Mocne strony regulacji	56
5.3.3. Słabe strony i wady legislacyjne	58
5.3.4. Problemy interpretacyjne	59
5.3.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	59
5.3.6. Wnioski	60
5.4. Rozdział 4: Tytuł profesora (art. 227–231 PSWN)	61
5.4.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	61
5.4.2. Mocne strony regulacji	61
5.4.3. Słabe strony i wady legislacyjne	62
5.4.4. Problemy interpretacyjne	63
5.4.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	63
5.4.6. Wnioski	64
5.5. Rozdział 5: Rada Doskonałości Naukowej (art. 232–240 PSWN)	65
5.5.1. Wprowadzenie i <i>ratio legis</i>	65
5.5.2. Mocne strony regulacji	65
5.5.3. Słabe strony i wady legislacyjne	66
5.5.4. Problemy interpretacyjne	66
5.5.5. Propozycje <i>de lege ferenda</i>	67
5.5.6. Wnioski	67
PODSUMOWANIE	68

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi rezultat analizy normatywnej, systemowej i funkcjonalnej regulacji, która od momentu wejścia w życie w 2018 r. ukształtowała nową strukturę ustrojową polskiego szkolnictwa wyższego i nauki. Dokument powstał w ramach projektu badawczego pt. „System szkolnictwa wyższego i nauki. Historia - teraźniejszość - ku przyszłości” nr NdS/550272/2022/2022, realizowanego w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego Nauka dla Społeczeństwa, którego jednym z założeń było dokonanie oceny wybranych rozwiązań prawnych reformy z 2018 r. oraz sformułowanie propozycji zmian *de lege ferenda*, by w ten sposób stać się głosem w dyskusji nad zmianami prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, które miałyby pozytywne oddziaływanie nie tylko dla społeczności akademickiej, ale i dla całego społeczeństwa.

Przyjęta metodologia badawcza opiera się na klasycznych metodach nauk prawnych, w szczególności na analizie dogmatycznoprawnej, polegającej na badaniu treści obowiązujących przepisów ustawy w jej układzie działów i rozdziałów, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między normami ustrojowymi, materialnymi i proceduralnymi. Pomocniczo zastosowano metodę porównawczą, opartą na zestawieniu aktualnych rozwiązań z regulacjami obowiązującymi przed 2018 r., w tym zwłaszcza z ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 r. Ponadto dzięki przeprowadzonym w trakcie realizacji projektu konsultacjom i dyskusjom (zwłaszcza na seminariach i podczas konferencji naukowych) dokonano wstępnej oceny skutków stosowania przepisów prawa o szkolnictwie wyższym. To pozwoliło wypracować i przygotować propozycje zmian legislacyjnych w postaci nowych lub zmodyfikowanych treści przepisów, odpowiadających standardom poprawnej legislacji, w tym zwłaszcza zasadzie określoności prawa, spójności systemowej i proporcjonalności.

Opracowanie opiera się na założeniu, że prawo o szkolnictwie wyższym i nauce pełni funkcję systemu regulacyjnego o charakterze publicznoprawnym, którego przedmiotem jest organizacja sfery wolności nauki, edukacji i badań, a nie wyłącznie administrowanie nimi. W związku z tym w analizie szczególny nacisk położono na zgodność obowiązujących rozwiązań z konstytucyjnymi zasadami: wolności akademickiej (art. 73 Konstytucji RP), autonomii uczelni (art. 70 ust. 5), legalizmu (art. 7) oraz proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności uczestników życia akademickiego. Uwzględniono także podstawowe zasady konstytucyjne dotyczące systemu źródeł prawa, w tym kwestię przekazywania określonych materii do uregulowania w aktach podustawowych (art. 92 i art. 93 Konstytucji RP).

Celem opracowania nie jest wyłącznie diagnoza ustawy, lecz także identyfikacja luk, błędów i niejasności legislacyjnych w jej poszczególnych częściach oraz sformułowanie kompleksowych rekomendacji dla ustawodawcy i organów administracji publicznej odpowiedzialnych za kształt polityki naukowej i tej dotyczącej szkolnictwa wyższego. Każda część opracowania obejmuje zatem:

- 1) przedstawienie danego zakresu regulacji,
- 2) wskazanie ich mocnych i słabych stron,
- 3) identyfikację problemów interpretacyjnych i kolizji norm,
- 4) oraz postulaty *de lege ferenda* wraz z przykładowymi projektami przepisów, o ile takie są konieczne dla poprawy ustawy.

Celem opracowania jest przedstawienie – w oparciu o uwagi do wybranych Działów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej także „PSWN”) - merytorycznego głosu w dyskusji nad poprawą i ulepszaniem systemu szkolnictwa wyższego i nauki, który powinien być oparty na równowadze między autonomią środowiska akademickiego a odpowiedzialnością państwa za finansowanie i rozwój kształcenia i nauki.

Z uwagi na znaczenie rozwiązań prawnych dla wspólnoty akademickiej i realizacji autonomii uczelni, ocenie zostały poddane Działy I-V PSWN, które obejmowały istotę zagadnień związanych z podstawowymi filarami szkolnictwa wyższego, jakimi są kształcenie oraz prowadzenie badań naukowych.

1. Uwagi do Działu I: Przepisy ogólne (art. 1–8 PSWN)

1.1. Charakterystyka i *ratio legis* rozdziału

Dział I ustawy PSWN ma charakter wprowadzający. Odnosi się on do zagadnień aksjologicznych i ustrojowych regulacji. Zawarte w tym dziale normy pełnią funkcję deklaratywną, systemową i interpretacyjną. Określają one zasady szkolnictwa wyższego, a także zakres podmiotowy oraz instytucjonalny systemu nauki i szkolnictwa wyższego. W ujęciu dogmatycznym, przepisy te kształtują *ius publicum educationis superioris*, tj.

konstytucyjnie chronioną sferę autonomii akademickiej, wolności badań oraz obowiązków państwa w zakresie wspierania nauki (art. 70 ust. 5 w związku z art. 73 Konstytucji RP).

Z punktu widzenia teorii legislacji, dział ten ma charakter ogólnych zasad ustawy. Zawarte w nim sformułowania, choć częściowo programowe, wywierają skutki normatywne poprzez odwołania systemowe w dalszych działach ustawy.

Art. 1–8 PSWN formułują podstawowe założenia ustroju nauki i szkolnictwa wyższego.

Art. 1 ustawy definiuje zakres przedmiotowy ustawy. Wiąże on funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki jako całości, co nie do końca jest urzeczywistniane w przepisach szczegółowych. Art. 2 określa misję systemu, a art. 3 – zasady ustrojowe: wolność nauczania, badań, twórczości artystycznej oraz autonomię uczelni. Artykuły 4–5 doprecyzowują pojęcie działalności naukowej, natomiast art. 6 wprowadza instytucję polityki naukowej państwa – kluczowego instrumentu koordynacji strategicznej.

Art. 7–8 PSWN regulują skład systemu instytucjonalnego oraz jego granice. Zawierają przy tym wyłączenia dla uczelni kościelnych i zagranicznych.

Celem Działu I jest zatem ustanowienie konstytucyjnych ram funkcjonowania systemu nauki i szkolnictwa wyższego, które mają zapewnić równowagę między autonomią akademicką a nadzorem państwowym. *Ratio legis* takiego rozwiązania opiera się na założeniu, że nauka stanowi dobro publiczne o strategicznym znaczeniu dla państwa, wymagające stabilnych, transparentnych i pluralistycznych zasad działania.

1.2. Mocne strony regulacji

Dział I PSWN charakteryzuje dość dobry poziom spójności aksjologicznej i konstytucyjnej. Ustawodawca poprawnie zidentyfikował wartości, zasady a także wolności i prawa wynikające z Konstytucji RP (w szczególności określone w art. 73 i art. 70 ust. 5 Konstytucji). Tym samym założył on, że ustawa jest rozwinięciem konstytucyjnych przepisów i ma zapewniać poszanowanie wolności badań naukowych, nauczania oraz autonomii uczelni, stanowiących fundament ustroju nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Na uwagę zasługuje również zdefiniowanie działalności naukowej w art. 4 PSWN, w którym ustawodawca wyraźnie rozróżnia badania podstawowe, aplikacyjne oraz prace rozwojowe. Takie rozwiązanie pozwala powiązać krajowe regulacje z międzynarodową klasyfikacją działalności badawczej określoną

w podręczniku OECD Frascati Manual¹, co wzmacnia spójność systemu z europejskimi standardami naukowymi.

Istotną nowością normatywną jest wprowadzenie w art. 6 PSWN pojęcia polityki naukowej państwa, które umożliwia tworzenie spójnego dokumentu strategicznego wyznaczającego kierunki rozwoju nauki. Przewidziana w ustawie pięcioletnia ewaluacja tej polityki stanowi mechanizm zapewniający racjonalne i oparte na dowodach zarządzanie sferą nauki. Z kolei art. 7 PSWN wprowadza systemowe ujęcie instytucjonalne, porządkując i ujednolicając katalog podmiotów funkcjonujących w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. W ramach jednego systemu uwzględniono uczelnie, instytuty badawcze, Polską Akademię Nauk oraz Sieć Badawczą Łukasiewicz, co sprzyja integracji środowiska naukowego i usprawnieniu współpracy między różnymi typami instytucji.

1.3. Słabe strony regulacji oraz wady legislacyjne i problemy interpretacyjne

Dział I PSWN wykazuje jednak słabości o charakterze systemowym i redakcyjnym. Przede wszystkim dostrzegalny jest nadmierny poziom deklaratorywności przepisów, szczególnie w art. 2 i 3 ustawy. Przyjmują niemal konstytucyjny ton deklaracji aksjologicznych. Takie ujęcie utrudnia ich praktyczne zastosowanie w procesie interpretacji norm szczegółowych. Brak jednoznacznego wskazania mechanizmów realizacji misji określonej w art. 2 PSWN powoduje, że przepis ten pełni głównie funkcję polityczną, a nie normatywną i może prowadzić do nadmiernej arbitralności podmiotów systemu nauki i szkolnictwa wyższego wbrew zakładanym wartościom konstytucyjnym.

Nieprecyzyjne są także określone relacje między wolnością akademicką a nadzorem państwowym. Choć art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 5 PSWN formułują zasadę ograniczenia ingerencji władzy publicznej jedynie do przypadków przewidzianych ustawą, ustawa nie określa wyraźnie granic ingerencji ministra w autonomię uczelni. Powoduje to niepewność interpretacyjną i może prowadzić do rozbieżności w praktyce stosowania prawa.

Kolejnym problemem jest brak jednoznacznego określenia podmiotowej odpowiedzialności za prowadzenie i ewaluację polityki naukowej państwa. Art. 6 ust. 1–3 PSWN nie precyzuje, czy odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na ministrze właściwym

¹ Zob. OECD (2015), Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239012-en> (dostęp: 10.01.2025).

do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, czy na Radzie Ministrów. Taka niejasność rodzi lukę kompetencyjną, która może utrudniać skuteczne wdrażanie polityki naukowej i koordynację działań między instytucjami.

Problematyczne jest również rozproszenie definicji oraz nadmiar powtórzeń w zakresie pojęć związanych z działalnością naukową, pracami rozwojowymi i twórczością artystyczną. Artykuł 4 PSWN w dużej mierze powiela rozwiązania zawarte w ustawach regulujących działalność Narodowego Centrum Nauki (NCN)² oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), co narusza zasadę oszczędności legislacyjnej i utrudnia spójność systemową.

Wreszcie, art. 7 PSWN, mimo że porządkuje katalog instytucji naukowych, nie zapewnia dostatecznego powiązania ich z zasadą koordynacji polityki naukowej. Ustawa nie wskazuje relacji hierarchicznych ani mechanizmów współdziałania pomiędzy kluczowymi podmiotami – NCN, NCBR, Polską Akademią Nauk, Siecią Badawczą Łukasiewicz oraz uczelniami. W efekcie system ma charakter konkurencyjny, a nie synergiczny.

Dodatkowo należy wskazać na brak wszechstronnego słowniczka pojęć, podobnego do tego, który znajdował się w art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Brak takiego kompleksowego zestawu definicji powoduje, że użyte przez ustawodawcę pojęcia są często interpretowane przez pryzmat wcześniejszych rozwiązań prawnych, które funkcjonowały w odmiennym modelu systemu szkolnictwa wyższego. W konsekwencji prowadzi to do niejednolitości interpretacyjnej i utrudnia stosowanie przepisów w praktyce. Tworzą się przez to różne standardy w różnych instytucjach szkolnictwa wyższego to powoduje ryzyko naruszenia zasady równości w prawie (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Przy kolejnej reformie systemu szkolnictwa wyższego i nauki stworzenie precyzyjnej siatki pojęć wraz z definicjami powinno stanowić jeden z kluczowych elementów nowelizacji, niezbędny dla zapewnienia większej spójności i efektywności funkcjonowania systemu.

1.4. Niejasności i błędy systemowe

Analiza przepisów Działu I PSWN ujawnia również problemy dotyczące konstrukcji niektórych delegacji ustawowych oraz zasad równego traktowania podmiotów funkcjonujących w systemie szkolnictwa wyższego. W art. 5 ust. 3 i 4 ustawy ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki uprawnienie do określania klasyfikacji

² Zob. zwłaszcza art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2023 r. poz. 153).

dziedzin nauki i dyscyplin. Rozwiązanie to, choć uzasadnione potrzebą elastycznego dostosowywania systemu nauki do zmieniających się realiów badawczych, może prowadzić do nadmiernej uznaniowości organu wykonawczego. Brak wskazania w ustawie kryteriów merytorycznych lub konsultacyjnych, które powinny towarzyszyć podejmowaniu decyzji w tym zakresie, stwarza ryzyko arbitralności i osłabia transparentność procesu kształtowania systemu klasyfikacyjnego nauki w Polsce. Wskazane rozwiązanie budzi też wątpliwość co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji (tj. spełnienia wymogów dotyczących konstrukcji przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia).

W art. 6 ust. 3 PSWN nie ma natomiast brak precyzyjnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za dokonywanie ewaluacji polityki naukowej państwa. *De lege lata* interpretacja tego przepisu wymaga sięgania do analogii z ustawą o Radzie Ministrów lub z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, co świadczy o niedostatecznej autonomii i spójności regulacji w obrębie samej ustawy. Niejasność ta może utrudniać praktyczne wdrażanie mechanizmów oceny skuteczności polityki naukowej i rozmywać odpowiedzialność instytucjonalną za jej realizację.

1.5. Propozycje *de lege ferenda*

Wobec powyższych ustaleń dotyczących rozwiązań prawnych Działu I PSWN rekomenduje się:

- 1) doprecyzowanie art. 2 ustawy (misja systemu szkolnictwa wyższego i nauki)

„Misją systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest prowadzenie działalności naukowej i dydaktycznej w sposób zapewniający rozwój gospodarczy, społeczny i kulturowy państwa, przy poszanowaniu zasad etyki naukowej, wolności akademickiej oraz odpowiedzialności społecznej nauki.”

- 2) dodanie art. 3a ustawy, określającego granice ingerencji ministra w autonomię uczelni i wolność akademicką

„Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki może ingerować w działalność uczelni wyłącznie w zakresie określonym ustawą, w szczególności w przypadkach zagrożenia praw studentów, doktorantów lub rażącego naruszenia zasad gospodarowania środkami publicznymi.”

- 3) zmianę treści art. 6 ust. 3 ustawy

„Ewaluacji polityki naukowej państwa dokonuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiej Akademii Nauk.”

4) dodanie art. 7a ustawy wskazującej podstawy mechanizmu koordynacji instytucjonalnej

„Koordynację działań instytucji systemu szkolnictwa wyższego i nauki zapewnia Komitet Polityki Nauki i Szkolnictwa Wyższego, działający przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy.”

1.6. Wnioski

Dział I ustawy PSWN stanowi poprawnie zaprojektowaną część aksjologiczną, jednak wymaga wzmocnienia wymiaru operacyjnego i doprecyzowania mechanizmów wdrożeniowych. Obecne przepisy, choć spójne z wartościami konstytucyjnymi, mają w dużej mierze charakter deklaracyjny, co ogranicza ich skuteczność normatywną. Brak jednoznacznych ram koordynacji między instytucjami oraz nieprecyzyjne określenie kompetencji organów państwa prowadzą do rozproszenia odpowiedzialności i utrudniają efektywne zarządzanie systemem nauki i szkolnictwa wyższego.

Szczególne problemy dotyczą delegacji dla ministra w zakresie klasyfikacji dyscyplin (art. 5 ust. 3–4 PSWN) – zbyt szerokiej i pozbawionej kryteriów merytorycznych – oraz braku wskazania organu odpowiedzialnego za ewaluację polityki naukowej (art. 6 ust. 3 PSWN). Niejednolite traktowanie uczelni wyznaniowych i zagranicznych (art. 8 ust. 1–2 PSWN) budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady równości. Ponadto brak szczegółowego słowniczka pojęć prowadzi do niespójności przepisów i powoduje nierzadko odwoływania się w praktyce do wcześniejszych, nieaktualnych rozwiązań prawnych.

W związku z tym należy:

- 1) wprowadzić kompleksowy słowniczek pojęć w celu ujednolicenia terminologii i interpretacji przepisów (nowy art. 1a),
- 2) doprecyzować przepisy dotyczące misji systemu szkolnictwa wyższego i nauki poprzez wprowadzenie elementów operacyjnych i mierzalnych wskaźników realizacji (art. 2 PSWN),
- 3) uregulować granice ingerencji ministra w autonomię uczelni (nowy art. 3a),

- 4) określić organ dokonujący ewaluacji polityki naukowej z udziałem ciał doradczych nauki (zmiana art. 6 ust. 3 PSWN),
- 5) powołać organ koordynacji strategicznej dla zapewnienia spójności działań instytucji systemu (nowy art. 7a).

Podsumowując, Dział I PSWN wymaga przejścia od modelu deklaratywnego do funkcjonalnego opartego na jasnym podziale kompetencji, mierzalnych celach i instytucjonalnej koordynacji. Tylko takie podejście zapewni spójność systemu oraz jego zgodność z zasadą efektywności i przejrzystości prawa publicznego. Należy też na marginesie podkreślić, że Dział I wbrew Zasadom techniki prawodawczej nie został podzielony na rozdziały, co świadczy o niezbyt dobrym opracowaniu legislacyjnym omawianego aktu normatywnego.

2. Uwagi do Działu II PSWN: Szkolnictwo wyższe

2.1. Rozdział 1: Uczelnie (art. 9–52a PSWN)

2.1.1. Uwagi ogólne i *ratio legis* rozdziału

Rozdział 1 Działu II ustawy PSWN stanowi rdzeń ustrojowy systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Reguluje on status prawny uczelni, ich podziały typologiczne, zadania, organy, zasady tworzenia, likwidacji oraz podstawy nadzoru. Ustawodawca w tym rozdziale próbował określić równowagę między zasadą autonomii uczelni (art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1 PSWN) a wymogami nadzoru publicznego i odpowiedzialności finansowej (art. 35–36 PSWN).

Ratio legis rozdziału opiera się na koncepcji uczelni jako instytucji zaufania publicznego, realizującej zadania państwa w zakresie kształcenia, badań i rozwoju społecznego, ale funkcjonującej w warunkach autonomii organizacyjnej, finansowej i programowej.

Z perspektywy nauki prawa administracyjnego uczelnia jest tu definiowana jako korporacja prawa publicznego o szczególnym statusie, wyposażona w osobowość prawną, zdolność do tworzenia aktów wewnętrznych oraz samodzielność finansową, przy jednoczesnym podporządkowaniu reżimowi nadzoru ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

2.1.2. Mocne strony regulacji

Dział II ustawy PSWN rozwija i konkretyzuje zasady ustrojowe zarysowane w części ogólnej ustawy i podkreśla elementy autonomii uczelni. Przepisy tego działu wprowadzają rozwiązania, które mają na celu nie tylko zachowanie, ale i rozszerzenie samodzielności uczelni według konstytucyjnych gwarancji autonomii, określonych w art. 70 ust. 5 i art. 73 Konstytucji RP.

Art. 9 ust. 2 PSWN utrwała zasadę autonomii uczelni, wskazując, że obejmuje ona zarówno samodzielność organizacyjną, jak i prawo do samoregulacji wewnętrznej poprzez statut, co zostało rozwinięte w art. 34 ustawy. W ten sposób ustawodawca utrzymuje spójność z konstytucyjnym modelem ustroju szkolnictwa wyższego, w którym autonomia uczelni stanowi jedną z podstawowych gwarancji wolności nauki. Artykuły 11 ust. 1–2 PSWN doprecyzowują zadania uczelni, nadając im wymiar zarówno naukowy, jak i społeczny, co pozwala łączyć zasadę wolności akademickiej z odpowiedzialnością publiczną.

Nowością ustrojową o istotnym znaczeniu jest wprowadzenie rady uczelni (art. 17–22 PSWN) jako organu nadzoru strategicznego, stanowiącego rozwiązanie inspirowane modelami funkcjonującymi w systemach zachodnich. Rada uczelni łączy funkcje doradcze i kontrolne, a udział w jej składzie osób spoza wspólnoty akademickiej, przewidziany w art. 19 ust. 2 PSWN, ma zwiększyć transparentność działania uczelni oraz wzmocnić jej odpowiedzialność wobec otoczenia społeczno-gospodarczego. W ten sposób ustawodawca realizuje zasadę współodpowiedzialności za rozwój szkolnictwa wyższego, poszerzając jednocześnie formułę akademickiego samorządu.

Na uwagę zasługuje również zmiana w dotychczasowej typologii uczelni (art. 13–15 PSWN). Przepisy wprowadzają podział na uczelnie akademickie i zawodowe i związane z tym kryteria. Kryterium kwalifikującym uczelnię do kategorii akademickiej jest posiadanie co najmniej jednej dyscypliny naukowej z kategorią A+, A lub B+. Z założenia miał to być wyraźny i obiektywny wskaźnik jakości działalności naukowej. Takie rozwiązanie miało sprzyjać racjonalnemu różnicowaniu polityki finansowej i jakościowej państwa wobec uczelni, a jednocześnie zwiększać konkurencyjność i motywować do podnoszenia poziomu badań. Cel ten mógłby być zrealizowany, gdyby zasady przyznawania kategorii naukowej były jasne i wyraźne, a nie zmienne i oparte nie tylko na rozporządzeniu, ale także na komunikatach ministra ogłaszającego listy wydawnictw punktowanych i czasopism.

Ustawodawca wprowadził też wart. 16 PSWN szczegółowe zasady dotyczące używania nazw takich jak „uniwersytet”, „politechnika” czy „akademia nauk stosowanych”. Przepis ten ma charakter gwarancyjny – chroni standardy akademickie i ma zapobiec nadużyciom w sferze nazewnictwa, co jest istotne dla zachowania zaufania społecznego do systemu szkolnictwa wyższego.

Art. 35–36 PSWN określają procedury w zakresie tworzenia i likwidacji uczelni publicznych. Wyraźnie rozróżniają tryby postępowania w odniesieniu do uczelni publicznych i niepublicznych.

Całość rozwiązań zawartych w rozdziale 1 Działu II świadczy o próbie pogodzenia konstytucyjnej autonomii uczelni z wymogami efektywnego nadzoru publicznego i transparentności – przy jednoczesnym zachowaniu pluralizmu form organizacyjnych uczelni.

2.1.3. Słabe strony rozwiązań prawnych i błędy legislacyjne

Analiza przepisów dotyczących ustroju uczelni w PSWN wskazuje wiele niejasności i napięć systemowych, które wpływają na równowagę wewnętrzną organów uczelni oraz na praktyczne funkcjonowanie autonomii uczelni. Szczególnie problematyczny jest status rady uczelni, stanowiącej instytucję niejednoznaczną ustrojowo. Zgodnie z art. 18–22 PSWN, rada pełni funkcję pośrednią między organem uczelni a organem nadzoru, jednak brak jednoznacznego rozgraniczenia jej kompetencji względem senatu prowadzi do napięć kompetencyjnych i rozbieżności interpretacyjnych. W praktyce część uczelni traktuje radę jako ciało zewnętrzne o charakterze „quasi-nadzorczym”, co osłabia zasadę samorządności akademickiej i może być postrzegane jako ograniczenie tradycyjnej roli wspólnoty akademickiej w zarządzaniu uczelnią.

Zauważalny jest również brak równowagi pomiędzy poszczególnymi organami uczelni. W obowiązującym modelu rektor uzyskał bardzo szerokie uprawnienia wykonawcze (art. 23 ust. 1–2 PSWN), podczas gdy rola senatu została w znacznym stopniu ograniczona do funkcji uchwałodawczej i opiniodawczej. Takie rozwiązanie prowadzi do koncentracji władzy w rękach jednej osoby i tworzy tzw. „prezydencki” model zarządzania uczelnią, który może naruszać zasadę równowagi ustrojowej organów oraz osłabiać mechanizmy kontroli wewnętrznej i kolegialnego podejmowania decyzji.

Należy stwierdzić, że nieprecyzyjne są również przepisy dotyczące uczelni zawodowych (art. 15 PSWN). Ustawodawca nie zdefiniował w sposób jasny ich misji ani profilu działalności, nie określił też katalogu zadań powiązanych bezpośrednio z rynkiem pracy

i lokalnym otoczeniem społeczno-gospodarczym. W rezultacie uczelnie zawodowe zajmują niejednoznaczną pozycję w systemie szkolnictwa wyższego, a brak odrębnego modelu funkcjonalnego powoduje, że nie spełniają w pełni swojej roli praktyczno-aplikacyjnej.

Kolejnym problemem są wadliwe unormowania dotyczące wieku i kadencyjności organów uczelni. Art. 20 ust. 1 pkt 7 PSWN, określający maksymalny wiek członków rady uczelni oraz art. 26 ust. 2 PSWN, dotyczący kadencyjności rektora, mają charakter arbitralny i nie wynikają z żadnych kryteriów merytorycznych, takich jak doświadczenie zawodowe, kompetencje czy efektywność zarządzania. Tego typu ograniczenia zmniejszają elastyczność instytucjonalną uczelni i mogą prowadzić do nieuzasadnionego wykluczenia osób o wysokich kwalifikacjach z życia akademickiego, zwłaszcza na poziomie organów statutowych, którym powierza się kompetencje nadawania stopni naukowych.

Dodatkowo, w praktyce istotnym problemem jest pojęcie zakazu zatrudnienia w administracji publicznej przez członków organów uczelni. Obowiązujące przepisy nie precyzują w sposób wystarczający zakresu tego zakazu, co prowadzi do rozbieżnych interpretacji i wątpliwości dotyczących zgodności pełnienia funkcji w uczelni z równoczesnym zatrudnieniem w instytucjach administracji rządowej lub samorządowej. Brak jasnych regulacji w tym zakresie powoduje, że uczelnie różnie interpretują dopuszczalność takich powiązań, co z kolei może wpływać na transparentność i bezstronność procesu decyzyjnego w organach akademickich.

Istotnym mankamentem jest także nadmierna złożoność i nieczytelność procedur likwidacyjnych uczelni publicznych (art. 36 PSWN). Proces ten jest zbiurokratyzowany, a kompetencje likwidatora i ministra w dużej mierze się pokrywają, co może prowadzić do sporów interpretacyjnych i opóźnień. Brakuje również określenia terminu końcowego postępowania likwidacyjnego oraz jasnych zasad dotyczących dalszego losu majątku o charakterze publicznym. Takie niedoprecyzowanie rodzi ryzyko nieefektywnego gospodarowania zasobami oraz utraty części majątku o znaczeniu edukacyjnym lub naukowym.

Podsumowując, przepisy ustrojowe PSWN wymagają doprecyzowania i zrównoważenia w kierunku większej przejrzystości kompetencji organów, poszanowania samorządności akademickiej oraz uproszczenia procedur administracyjnych. Niezbędne jest również jednoznaczne określenie zakresu dopuszczalnych powiązań członków organów uczelni z administracją publiczną, tak aby zapewnić pełną przejrzystość, unikać konfliktu interesów i wzmacniać zaufanie do instytucji szkolnictwa wyższego. Tylko w ten sposób możliwe będzie

zachowanie właściwej równowagi między autonomią uczelni a skutecznym nadzorem publicznym.

2.1.4. Niejasności interpretacyjne i wady systemowe

Analiza Rozdziału 1 PSWN ujawnia pewne luki interpretacyjne i niespójności systemowe, które utrudniają jednolite stosowanie przepisów oraz prowadzą do braku pewności prawnej w praktyce funkcjonowania uczelni. Jednym z przykładów jest art. 9 ust. 4 PSWN, który dopuszcza prowadzenie działalności uczelni w filii, jednak brak ustawowej definicji pojęcia „działalności” prowadzi do sporów, czy obejmuje ono również działalność naukową, czy ogranicza się jedynie do dydaktyki. Brak precyzyjnego rozgraniczenia tych zakresów może powodować różnice w praktyce funkcjonowania filii, zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień kadry naukowej oraz finansowania badań.

Podobny problem pojawia się w art. 14 ust. 1–2 PSWN, dotyczącym kryteriów uzyskania kategorii B+, która stanowi warunek nadania statusu uczelni akademickiej. Ustawa nie precyzuje jasno sposobu oceny ani kryteriów merytorycznych tej kwalifikacji, a delegacja do oceny jakości działalności naukowej, przekazana ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, pozostaje niedookreślona. Taki brak przejrzystości w procesie klasyfikacyjnym może prowadzić do arbitralnych rozstrzygnięć i osłabiać zaufanie do systemu ewaluacji.

Wątpliwości interpretacyjne budzi także art. 24 ust. 1 i 2 PSWN, dotyczący zasad wyboru rektora w uczelniach niepublicznych. W sytuacji, gdy statut uczelni przewiduje inny tryb wyboru niż przez senat lub założyciela, brak jednoznacznego określenia, który organ posiada kompetencję decyzyjną, powoduje ryzyko sporów kompetencyjnych i niepewność co do legalności wyboru rektora.

Niejasności pojawiają się również w odniesieniu do art. 35 ust. 5–6 PSWN, regulującym tworzenie i włączanie uczelni. Ustawa przewiduje obowiązek konsultacji społecznych przy likwidacji uczelni, natomiast pomija taki mechanizm w procesie ich tworzenia lub przekształcania. Brak obowiązkowych konsultacji w tych przypadkach ogranicza przejrzystość procesu decyzyjnego i może prowadzić do powstawania nowych jednostek bez odpowiedniego uzasadnienia społecznego i gospodarczego.

Na poziomie ustrojowym dostrzegalne są również wady systemowe. Przede wszystkim, obowiązujący model zarządzania charakteryzuje się nadmierną centralizacją władzy rektorskiej

(art. 23 PSWN). Koncentracja najważniejszych kompetencji w rękach rektora, przy równoczesnym ograniczeniu roli senatu i rady uczelni jest sprzeczna z tradycyjnym europejskim modelem uniwersytetu, w którym rektor pełni funkcję reprezentacyjną, a kluczowe decyzje strategiczne podejmowane są przez organ kolegialny³. Taki układ osłabia mechanizmy kontroli wewnętrznej i demokratycznego zarządzania uczelnią.

Pomimo powołania rady uczelni jako organu nadzoru strategicznego, nadal nie ma realnych instrumentów nadzoru społecznego. Art. 18 ust. 1 pkt 6 PSWN nakłada na radę obowiązek opiniowania strategii uczelni, lecz ustawa nie przewiduje żadnych sankcji za niewykonanie przyjętych celów ani obowiązku publicznego raportowania z ich realizacji. W praktyce pozbawia to ten organ rzeczywistej mocy kontrolnej i rozliczeniowej wobec władz uczelni.

Kolejnym problemem jest rozbieżność między statusem uczelni publicznych i niepublicznych, wynikająca z odmiennych procedur ich tworzenia i likwidacji (art. 35–37 PSWN). Zróżnicowanie to jest na tyle duże, że mimo formalnej równości, sektor uczelni niepublicznych w praktyce napotyka na ograniczenia rozwojowe, zwłaszcza w zakresie dostępu do finansowania, mechanizmów nadzoru oraz możliwości konsolidacji z jednostkami publicznymi.

Podsumowując, obowiązujące regulacje rozdziału 1 Działu II PSWN wymagają doprecyzowania w celu zapewnienia większej przejrzystości, równowagi ustrojowej i realnej autonomii instytucjonalnej uczelni. Kluczowe jest ujednolicenie pojęć, wprowadzenie jasnych kryteriów oceny jakości, zdefiniowanie zasad wyboru władz w uczelniach niepublicznych oraz rozszerzenie mechanizmów partycypacji społecznej przy tworzeniu nowych uczelni. Bez tych zmian system szkolnictwa wyższego pozostaje narażony na niepewność prawną, nierówność podmiotową i osłabienie demokratycznych zasad zarządzania.

2.1.5. Propozycje *de lege ferenda*

W związku z zauważonymi wadami przepisów rozdziału 1 Działu II PSWN rekomenduje się:

- 1) wzmocnienie kolegialności w zarządzaniu uczelnią

³ Zob. też. B. Łagowski, *Uniwersytet w otoczeniu społecznym*, [w:] *Idea uniwersytetu u schyłku tysiąclecia*, red. H. Samsonowicz, Fundacja Dyskusje o Nauce, Warszawa 1997; M. Haberla, S. Bobowski, *Od uniwersytetu średniowiecznego do Uniwersytetu Trzeciej Generacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 315/2013, s. 360-370.

„Art. 23 ust. 1a (nowy): Rektor wykonuje swoje zadania w porozumieniu z senatem uczelni, z wyjątkiem spraw należących do jego wyłącznej kompetencji ustawowej.”;

2) doprecyzowanie zadań rady uczelni

„Art. 18 ust. 1 pkt 8 (nowy): Rada uczelni przedstawia coroczne sprawozdanie z oceny realizacji strategii uczelni ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.”;

3) wprowadzenie jasnych zasad dla uczelni zawodowych

„Art. 15 ust. 1a (nowy): Uczelnia zawodowa realizuje zadania dydaktyczne i praktyczne, w szczególności w zakresie współpracy z przedsiębiorstwami i administracją publiczną.”;

4) uproszczenie procedury likwidacji uczelni

„Art. 36 ust. 1a (nowy): Minister może zlecić przeprowadzenie likwidacji uczelni publicznej wyznaczonemu podmiotowi publicznemu lub uczelni przejmującej studentów.”;

5) ograniczenie arbitralności wieku członków rady uczelni

„Art. 20 ust. 1 pkt 7 otrzymuje brzmienie: Członkiem rady uczelni może być osoba, która posiada pełnię praw publicznych i kwalifikacje zawodowe odpowiadające profilowi uczelni.”;

2.1.6. Wnioski

Wnioski z analizy Rozdziału 1 Działu II PSWN wskazują, że ustawodawca trafnie określił podstawowe ramy ustrojowe uczelni jako instytucji zaufania publicznego, jednak rozwiązania szczegółowe nie zapewniają wystarczającej równowagi pomiędzy autonomią uczelni a skutecznym nadzorem publicznym. Regulacja w wielu miejscach jest niespójna, a część przepisów wymaga doprecyzowania, aby zagwarantować przejrzystość i stabilność funkcjonowania uczelni.

Zasadniczym problemem pozostaje niejednoznaczność ustrojowa rady uczelni, której pozycja pomiędzy senatem a rektorem prowadzi do napięć kompetencyjnych i rozmycia odpowiedzialności za decyzje strategiczne. Ustawowy model zarządzania sprzyja koncentracji władzy w rękach rektora, osłabiając kolegialność i samorządność środowiska akademickiego. Brak odpowiednich mechanizmów kontroli społecznej, mimo formalnego istnienia rady uczelni, ogranicza przejrzystość i odpowiedzialność instytucjonalną.

Niejasne pozostają też regulacje dotyczące uczelni zawodowych, które nie mają wyraźnie określonej misji ani powiązań z rynkiem pracy, przez co ich rola w systemie szkolnictwa wyższego jest niejednoznaczna, co w praktyce przekłada się na ich funkcjonowanie.

Wątpliwości budzą również kwestie proceduralne. W szczególności należy negatywnie ocenić zbyt skomplikowany proces likwidacji uczelni publicznych oraz brak obowiązku konsultacji społecznych przy ich tworzeniu. Niewystarczająco precyzyjne są także przepisy dotyczące kryteriów uzyskania kategorii naukowych, zasad wyboru rektora w uczelniach niepublicznych oraz zakresu „działalności” prowadzonej przez filie uczelni.

W praktyce utrudnieniem jest również brak jasnych zasad dotyczących zakazu zatrudnienia w administracji publicznej przez członków organów uczelni, co prowadzi do rozbieżnych interpretacji i ryzyka konfliktu interesów.

Na poziomie systemowym dostrzegalna jest nadmierna centralizacja kompetencji kierowniczych i brak równowagi między organami, co oddala polski model uniwersytetu od europejskich standardów autonomii instytucjonalnej i kolegialnego zarządzania. Zróżnicowanie zasad dotyczących uczelni publicznych i niepublicznych, zwłaszcza w zakresie tworzenia, likwidacji i finansowania, utrwala podział systemu, zamiast sprzyjać jego integracji i równości podmiotowej.

Podsumowując, Rozdział 1 Działu II PSWN wymaga przede wszystkim doprecyzowania kompetencji organów, wzmocnienia zasad kolegialności, uproszczenia procedur administracyjnych i ujednolicenia podstawowych pojęć. Konieczne jest też stworzenie bardziej przejrzystych i mierzalnych kryteriów oceny jakości działalności uczelni oraz jasnych zasad współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Tylko wówczas system szkolnictwa wyższego będzie mógł w pełni realizować konstytucyjną zasadę autonomii uczelni w powiązaniu z odpowiedzialnością publiczną i transparentnym nadzorem.

2.2. Rozdział 2: Prowadzenie studiów (art. 53–82 PSWN)

2.2.1. Wprowadzenie i *ratio legis* rozdziału

Rozdział 2 Działu II kompleksowo reguluje ramy tworzenia i prowadzenia studiów w Polsce: od warunków utworzenia kierunku (zgody ministra, kategorie naukowe w dyscyplinach, wyjątki), przez formy i profile kształcenia, programy (ECTS, standardy dla zawodów regulowanych), rekrutację – w tym cudzoziemców – aż po dokumentowanie przebiegu studiów, dyplomy (z cyfryzacją od 2026 r.), opłaty i zasady zamykania kierunków przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości kształcenia studentom. *Ratio legis* tych rozwiązań jest dwoista. Po pierwsze mają one zapewnić jakość i powiązać studia z potencjałem naukowym uczelni (system kategorii A+/A/B+/B/C, rola PKA, standardy). Po drugie, służą ochronie interesu publicznego i studentów (transparentność opłat, BIP, gwarancja kontynuacji przy likwidacji kierunku, ograniczenia podwyżek).

Ratio legis tego rozdziału polega na stworzeniu standardów, które zapewniłyby jednolitość i jakości kształcenia w warunkach pluralizmu instytucjonalnego. Ustawodawca dążył do połączenia autonomii programowej uczelni z nadzorem państwowym w zakresie standardów kształcenia, efektywności i zgodności z Polską Ramą Kwalifikacji (PRK).

2.2.2. Mocne strony regulacji

Rozdział 2 Działu II PSWN wprowadza wiele rozwiązań, których celem jest unowocześnienie modelu dydaktycznego polskiego szkolnictwa wyższego, a także wzmocnienie jego elastyczności. Kierunek ten był już obecny w nowelizacjach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 r. Ustawodawca świadomie zrezygnował ze sztywnej listy kierunków studiów oraz odgórnie określonych standardów kształcenia (choć nie we wszystkich przypadkach)⁴, powierzając uczelniom kompetencję do samodzielnego tworzenia programów zgodnych z Polską Ramą Kwalifikacji (PRK). Takie rozwiązanie zwiększyło autonomię dydaktyczną uczelni i pozwoliło na szybsze dostosowywanie oferty edukacyjnej do zmieniających się

⁴ Zgodnie z art. 68 ust. 1 PSWN, „Art. 68. 1. W programach studiów przygotowujących do wykonywania zawodów: 1) lekarza, 2) lekarza denty, 3) farmaceuty, 4) pielęgniar, 5) położnej, 6) diagnosty laboratoryjnego, 7) fizjoterapeuty, 8) ratownika medycznego, 9) lekarza weterynarii, 10) architekta, 11) nauczyciela – uwzględnia się standardy kształcenia”. Standard kształcenia jest zbiorem reguł i wymagań w zakresie kształcenia dotyczących sposobu organizacji kształcenia, osób prowadzących to kształcenie, ogólnych i szczegółowych efektów uczenia się, a także sposobu weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się. Określenie standardów kształcenia powierzono określonym ministrom.

potrzeb rynku pracy, co stanowi istotny krok w kierunku nowoczesnego, responsywnego systemu kształcenia.

Istotnym elementem systemu jest wprowadzenie dwóch profili kształcenia – ogólnoakademickiego i praktycznego (art. 64 PSWN). Dzięki temu uczelnie mogą różnicować charakter i cele studiów w zależności od własnej misji oraz profilu badawczo-dydaktycznego. Model ten szczególnie wspiera rozwój uczelni zawodowych, które mogą koncentrować się na kształceniu kompetencji praktycznych i budowaniu relacji z rynkiem pracy, przy jednoczesnym zachowaniu akademickich standardów jakości.

Nowoczesny charakter regulacji podkreśla także podejście do efektów uczenia się, oparte na art. 67 PSWN, które wiąże programy kształcenia nie z określonym zestawem treści przedmiotowych, lecz z konkretnymi efektami uczenia się (*learning outcomes*). Rozwiązanie to jest zgodne z europejską koncepcją kształcenia opartego na efektach i umożliwia uznawanie kompetencji zdobytych w ramach edukacji pozaformalnej lub nieformalnej. Taki model wspiera ideę uczenia się przez całe życie (*lifelong learning*) i sprzyja mobilności edukacyjnej w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego⁵.

Przyjęte rozwiązania legislacyjne w zakresie kształcenia są skierowane w stronę bardziej elastycznego, nowoczesnego i otwartego systemu szkolnictwa wyższego, opartego na autonomii instytucjonalnej, odpowiedzialności jakościowej i zorientowaniu na rezultaty uczenia się.

2.2.3. Słabe strony i błędy legislacyjne

Analiza przepisów rozdziału 2 Działu II PSWN pokazuje, że pomimo nowoczesnych założeń i zwiększenia elastyczności dydaktycznej, w wielu obszarach regulacja ta pozostaje nieprecyzyjna i zbyt silnie scentralizowana. Jednym z głównych problemów jest nadmierna delegacja ustawowa na rzecz ministra, wynikająca z art. 68 ust. 3 PSWiN, zgodnie z którym standardy kształcenia są określane w drodze rozporządzenia. Brak jednoznacznych kryteriów dotyczących zakresu tej regulacji powoduje, że minister ma szeroką swobodę interpretacyjną w kształtowaniu wymogów programowych. W praktyce prowadzi to do uznaniowości i ograniczenia autonomii uczelni w zakresie konstruowania własnych programów kształcenia, co stoi w sprzeczności z założeniem o ich samodzielności programowej.

⁵ Zob. więcej: EUROPASS: <https://europass.europa.eu/en/description-eight-efl-levels> (dostęp: 24.11.2024).

Niejasno określona jest również rola uczelni w zapewnianiu jakości kształcenia. Choć ustawa nakłada na uczelnie obowiązek tworzenia wewnętrznego systemu jakości, ustawa nie precyzuje minimalnych wymogów jego organizacji ani mechanizmów weryfikacji jego skuteczności. W efekcie w wielu uczelniach system ten ma charakter formalny i nie prowadzi do realnej poprawy jakości procesu dydaktycznego. Brak standardów referencyjnych utrudnia też ocenę porównawczą pomiędzy uczelniami oraz współpracę z Polską Komisją Akredytacyjną.

Zastrzeżenia należy podnieść także w stosunku do art. 81 PSWN. Jest to przepis, który w bardzo szeroki sposób upoważnia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki do decydowania w sprawie prowadzenia studiów. Minister może określać m.in. wymagania dotyczące programów studiów, standardów nauczania, formy dokumentacji, wzory dyplomów, legitymacji i suplementów, zasady prowadzenia studiów zdalnych, a nawet ustalać wysokość opłat za dokumenty i proces rekrutacji. Zakres ten obejmuje nie tylko kwestie techniczno-organizacyjne, ale także elementy ustrojowe i materialne systemu kształcenia, które powinny być regulowane wprost w ustawie, a nie w akcie wykonawczym.

Choć ustawodawca w końcowej części przepisu zawarł tzw. wytyczne interpretacyjne („mając na uwadze konieczność zapewnienia wysokiej jakości kształcenia...” itd.), to mają one charakter bardzo ogólny i nie ograniczają realnie uznaniowości ministra. W praktyce oznacza to, że resort może niemal dowolnie kształtować zarówno strukturę studiów, jak i sposób ich dokumentowania czy zasady odpłatności, co jest niebezpieczne z punktu widzenia autonomii uczelni (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP) oraz zasady pewności prawa.

Szczególnie kontrowersyjny jest art. 81 pkt 1 PSWN, który pozwala ministrowi określać wymagania dotyczące programu studiów. Skoro zgodnie z art. 68–70 PSWN to uczelnia samodzielnie ustala program kształcenia zgodny z PRK, to tak szeroka delegacja może prowadzić do faktycznego obejścia ustawowej autonomii w zakresie kształcenia. Podobne zastrzeżenie odnosi się do art. 81 pkt 12 i 13 PSWN – dotyczącego opłat – które ingerują w sytuację finansową studentów, a zatem w sferę ich praw majątkowych, co również powinno być uregulowane na poziomie ustawy, a nie rozporządzenia.

Z tych względów można zasadnie stwierdzić, że art. 81 PSWN przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu materię, która w dużej części powinna należeć do ustawy, a więc narusza zasadę wyłączności ustawy i przekracza konstytucyjnie dopuszczalne granice delegacji (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Z punktu widzenia legislacji poprawne byłoby ograniczenie tej delegacji do kwestii czysto technicznych i proceduralnych (np. wzory

dokumentów, sposób ich wydawania czy uwierzytelniania), natomiast elementy merytoryczne, takie jak program studiów, standardy kształcenia czy zasady odpłatności, powinny być ujęte bezpośrednio w ustawie. To znaczy, że art. 81 PSWN w obecnym brzmieniu jest zbyt szeroką i nieprecyzyjną delegacją ustawową, która wkracza w materię ustawową i może naruszać konstytucyjną zasadę autonomii uczelni oraz zasadę wyłączności ustawy w zakresie określania praw i obowiązków obywateli. W przyszłej nowelizacji należałoby rozdzielić elementy o charakterze merytorycznym (pozostające w ustawie) od techniczno-organizacyjnych (przekazanych do rozporządzenia).

Podsumowując, choć obecny model kształcenia w PSWN zapewnia uczelniom większą swobodę w tworzeniu programów i kładzie nacisk na jakość kształcenia, jego skuteczność jest ograniczana przez zbyt ogólne przepisy wykonawcze, brak precyzyjnych definicji i niedostosowanie niektórych rozwiązań do współczesnych wyzwań społeczno-gospodarczych.

2.2.4. Niejasności interpretacyjne

Należy zauważyć, że przepisy dotyczące kształcenia nie zawsze są zrozumiałe, co ma znaczenie zarówno dla uczelni, jak i dla studentów. Przede wszystkim art. 53 ust. 1–2 PSWN nie wskazuje jednoznacznie, czy pojęcie „prowadzenia studiów” obejmuje również kształcenie w języku obcym oraz w formie zdalnej. Brak takiego doprecyzowania stał się szczególnie istotny po 2020 roku, kiedy edukacja na odległość stała się powszechnym narzędziem dydaktycznym. Niejasność ta prowadzi do rozbieżności w praktyce, zwłaszcza w zakresie formalnych wymogów dla programów prowadzonych w trybie online lub w językach obcych, a także w kwestii ich akredytacji i dokumentowania.

Należy też zwrócić uwagę na pojęcie „ponad połowy efektów uczenia się”, o którym mowa w art. 53 ust. 2 PSWN. Przepis ten nakazuje określić dyscyplinę wiodącą w przypadku przyporządkowania kierunku studiów do więcej niż jednej dyscypliny, przy czym właśnie w ramach tej dyscypliny ma być uzyskiwana „ponad połowa efektów uczenia się”. Ustawodawca nie precyzuje jednak, czy chodzi tu o liczbę punktów ECTS, modułów kształcenia czy może o udział procentowy w macierzy efektów uczenia się. Brak wskazania metody kalkulacji jest szczególnie problematyczny w przypadku kierunków interdyscyplinarnych, w których efekty kształcenia są z natury rozproszone między kilka obszarów naukowych.

Kolejna wątpliwość dotyczy pojęcia „dyscypliny zawierającej się w dziedzinie”, o którym mowa w art. 53 ust. 7 pkt 2 oraz w ust. 9 w związku z art. 243 ust. 7 ustawy. Bez znajomości pełnego katalogu dziedzin i dyscyplin, o którym mowa w przywołanym art. 243, nie sposób jednoznacznie ustalić, jak szeroki jest zakres zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia ministra na utworzenie studiów. W konsekwencji uczelnie mogą różnie interpretować tę normę, co prowadzi do nierównego traktowania podmiotów w podobnej sytuacji.

Niejasność budzi również sformułowanie „brak ekonomicznego uzasadnienia” w kontekście uczelni publicznych objętych programem naprawczym (art. 55 ust. 1 lit. e). Ustawa nie wskazuje żadnych wskaźników ani metod oceny takiego uzasadnienia. Nie wiadomo, czy minister ma obowiązek uwzględnić lokalne potrzeby społeczne lub gospodarcze, np. deficyt kadry medycznej w regionie, czy też kryterium ekonomiczne ma charakter czysto fiskalny, ograniczający się do kondycji finansowej uczelni.

Dalsze problemy interpretacyjne dotyczą art. 56 ust. 1 pkt 3 PSWN, który przewiduje cofnięcie pozwolenia, jeśli „nie przyjęto żadnego studenta przez dwa następujące po sobie lata akademickie”. Przepis nie rozstrzyga czy chodzi wyłącznie o brak nowego naboru, czy również o brak reaktywacji lub przeniesień studentów. Wątpliwości budzi także sytuacja kierunków, na których z założenia nabór odbywa się co dwa lata – literalne zastosowanie przepisu mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego cofnięcia pozwolenia.

Złożone problemy interpretacyjne wynikają także z przepisach o studiach wspólnych i interdyscyplinarnych (art. 53 ust. 8–8a oraz art. 60–60a PSWN). Ustawodawca posługuje się tu progiem „20% efektów uczenia się” przyporządkowanych do poszczególnych uczelni lub dyscyplin, nie wskazując jednak sposobu ustalania tego udziału. W praktyce trudno określić, czy podział ma się opierać na liczbie punktów ECTS, liczbie modułów, czy może na jakościowym udziale w tworzeniu efektów. Brak jednoznacznych zasad może prowadzić do rozbieżnych interpretacji i sporów między uczelniami współprowadzącymi kierunek.

Wątpliwości praktyczne pojawiają się również przy weryfikacji znajomości języka przez cudzoziemców (art. 70 ust. 5a–5g). Ustawa wymaga potwierdzenia biegłości na poziomie co najmniej B2, jednak do czasu pełnego wdrożenia rozporządzenia określającego rodzaje dokumentów potwierdzających tę znajomość pozostaje luka regulacyjna. Nie wiadomo, jakie certyfikaty są uznawane, jaki jest okres ich ważności, a także czy i w jakim trybie cudzoziemiec może odwołać się od negatywnej oceny uczelni.

Niejasny jest również zakres pojęcia „otwartości wykładów” z art. 73 ust. 3 PSWN. Przepis stanowi, że wykłady w uczelni są otwarte, chyba że statut stanowi inaczej. Nie wiadomo jednak, jakie ograniczenia mogą zostać wprowadzone statutowo – czy tylko ze względów organizacyjnych, takich jak pojemność sal czy bezpieczeństwo, czy także ze względu na ochronę własności intelektualnej i prawa autorskie wykładowcy.

Ostatnim istotnym problemem interpretacyjnym są kwestie dokumentacji elektronicznej i repozytorium dyplomów (art. 74 oraz art. 77 ust. 2d–2e PSWN). Przepisy zapowiadają równoległe funkcjonowanie dokumentów papierowych i elektronicznych, jednak nie określają jednoznacznie, w jaki sposób ma być zapewniona pełna „tożsamość” treści między nimi. Nie wskazano również trybu dokonywania korekt w dokumentach cyfrowych ani zasad archiwizacji czy bezpieczeństwa danych w repozytorium.

Podsumowując, przytoczone przepisy, mimo że zmierzają do uporządkowania i unowocześnienia systemu szkolnictwa wyższego, pozostawiają wiele przestrzeni do interpretacji. Brak precyzyjnych definicji i metodologii może prowadzić do niejednolitego stosowania prawa przez uczelnie i organy nadzoru, a w konsekwencji do naruszenia zasady równego traktowania podmiotów w podobnej sytuacji oraz do sporów administracyjnych i sądowych.

2.2.5. Propozycje *de lege ferenda*

W celu usprawnienia i doprecyzowania regulacji zawartych w Rozdziale 2 Dziale II PSWN zasadne jest wprowadzenie zmian, które zwiększyłyby przejrzystość, spójność i elastyczność systemu szkolnictwa wyższego przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów jakości kształcenia.

W szczególności warto byłoby uszczegółowić kryterium „potrzeb społeczno-gospodarczych”, o którym mowa w art. 55 ust. 2, stanowiącym podstawę odmowy wydania pozwolenia na utworzenie studiów. Obecnie przepis ten ma charakter całkowicie uznaniowy, co otwiera pole dla arbitralnych decyzji administracyjnych. Dlatego ustawodawca powinien wprowadzić jasne wskaźniki oceny – takie jak prognozy zatrudnienia publikowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, mapy potrzeb zdrowotnych i edukacyjnych, wskaźniki zatrudnialności absolwentów czy dane o migracjach regionalnych. Dodatkowo należałoby określić horyzont czasowy prognozy (np. 5–10 lat) oraz wprowadzić obowiązek publikowania uzasadnienia decyzji ministra wraz z podaniem źródeł danych, na których oparto

rozstrzygnięcie. Takie rozwiązanie zwiększyłoby transparentność procesu i ograniczyło ryzyko decyzji podejmowanych na podstawie niezweryfikowanych przesłanek.

Po drugie, należałoby ograniczyć wyłączenia stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach dotyczących tworzenia i cofania kierunków studiów (art. 53–58). Obecne wyłączenia znacząco osłabiają pozycję uczelni jako strony postępowania. Należy przywrócić co najmniej art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego gwarantujący czynny udział strony w postępowaniu oraz art. 36–37, które określają terminy i umożliwiają wniesienie ponaglenia. Alternatywnie można wprowadzić odrębne przepisy szczególne (*lex specialis*), które zapewnią minimalne standardy jawności, terminowości i prawa do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji.

Po trzecie, wskazane byłoby utworzenie uproszczonej ścieżki dla nowych, wysokiej jakości inicjatyw dydaktycznych. Mechanizm ten mógłby polegać na czasowym, pilotażowym pozwoleniu na prowadzenie kierunków interdyscyplinarnych lub praktycznych przez uczelnie, które nie posiadają jeszcze wymaganej kategorii naukowej w danej dyscyplinie. Pozwolenie takie byłoby ograniczone czasowo, np. do trzech lat, a jego realizacja podlegałaby wzmocnionemu monitoringowi Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Rozwiązanie to pozwoliłoby promować innowacyjne formy kształcenia bez karania uczelni za brak formalnych uprawnień w nowo rozwijających się obszarach nauki.

Po czwarte, rekomenduje się zdefiniowanie metodologii obliczania „ponad połowy efektów uczenia się”, o której mowa w art. 53 ust. 2 PSWN. W tym celu należy wprowadzić obowiązek sporządzania tzw. macierzy efektów uczenia się powiązanej z punktami ECTS, w której jasno określono by udział poszczególnych dyscyplin w realizacji programu. Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć sporów interpretacyjnych, szczególnie przy kierunkach interdyscyplinarnych, gdzie granice między obszarami nauki są płynne.

W związku z rosnącą rolą kształcenia zdalnego, należy także doprecyzować standardy weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się online. W art. 76a warto dopisać minimalne wymogi w zakresie protokolowania egzaminów, archiwizacji nagrań, bezpieczeństwa danych, dostępności cyfrowej oraz procedury awaryjne w razie przzerwania połączenia. Jednocześnie należy zagwarantować studentom prawo wyboru alternatywnej formy weryfikacji stacjonarnej.

Dalszego doprecyzowania wymaga też kwestia jawności wyników rekrutacji. Zamiast ogólnego sformułowania, że „wyniki są jawne”, należałoby wskazać, że jawne są zasady rekrutacji, progi punktowe oraz liczba miejsc, natomiast informacja o wyniku kandydata

powinna być udostępniana indywidualnie w systemie elektronicznym uczelni. Listy rankingowe publikowane publicznie powinny zawierać jedynie ograniczone identyfikatory kandydatów, aby zapewnić zgodność z przepisami o ochronie danych osobowych.

Ważne jest również dostosowanie art. 73 do realiów kształcenia hybrydowego. Udział godzin prowadzonych przez kadrę zatrudnioną w podstawowym miejscu pracy powinien być liczony łącznie dla zajęć stacjonarnych i synchronicznych online. Należy także dopuścić większy udział praktyków zewnętrznych i wykładowców zagranicznych, co pozwoli lepiej odwzorować potrzeby współczesnego rynku pracy i zglobalizowanego środowiska naukowego.

Na koniec warto wzmocnić przejrzystość finansową uczelni. Proponuje się, aby uczelnie publikowały w Biuletynie Informacji Publicznej kalkulację kosztów kształcenia dla każdego kierunku w układzie kosztów bezpośrednich i pośrednich, a także udostępniały prosty kalkulator opłat dla studentów. Rozważyć można również wprowadzenie limitu lub wskaźnika referencyjnego dla wzrostu opłat za usługi towarzyszące – takie jak zakwaterowanie w domach studenckich czy korzystanie ze stołówek.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań pozwoliłoby na zwiększenie spójności i transparentności systemu, ograniczenie uznaniowości decyzji administracyjnych, a także lepsze dostosowanie polskiego szkolnictwa wyższego do wymogów współczesnego rynku edukacyjnego i technologicznego, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii uczelni i praw studentów.

2.2.6. Wnioski

Płynące z Rozdziału 2 Działu II PSWN wnioski układają się w obraz systemu, który – przy wszystkich niedoskonałościach – stanowi solidny szkielet dla nowoczesnego, zorientowanego na jakość kształcenia szkolnictwa wyższego. Ustawodawca trafnie powiązał prawo do prowadzenia studiów z realnym potencjałem naukowym uczelni i kontrolą jakości (kategorie w dyscyplinach, rola PKA, standardy dla zawodów regulowanych), a jednocześnie zabezpieczył interes publiczny i studentów poprzez reguły przejrzystości, cyfryzację dokumentów oraz gwarancję ciągłości kształcenia. Ten kierunek – autonomia programowa w ramach czytelnych ram jakości – należy uznać za właściwy i zgodny z europejskimi trendami.

Jednocześnie trzon regulacji nadmiernie opiera się na delegacjach do rozporządzeń, co w praktyce przesuwaa punkt ciężkości z ustawy na akty wykonawcze i zwiększa uznaniowość

organu nadzorującego. Zbyt szerokie upoważnienia (zwłaszcza w art. 81 PSWN) rozmywiają zasadę autonomii uczelni i pewności prawa. W efekcie system bywa jednocześnie „twardy” wobec nowych lub peryferyjnych inicjatyw (wysokie progi kadrowe, silne sprzężenie uprawnień z kategoriami), i „miękki” tam, gdzie potrzebna jest precyzja (kryterium potrzeb społeczno-gospodarczych, zasady zdalnej weryfikacji efektów, jawność wyników rekrutacji).

Największym źródłem ryzyk są luki definicyjne i operacyjne. Brak metody liczenia „ponad połowy efektów uczenia się” przy kierunkach interdyscyplinarnych, nieostrość pojęć „dyscyplina zawierająca się w dziedzinie” czy „brak ekonomicznego uzasadnienia”, a także niedookreślone progi i sposoby pomiaru udziału w studiach wspólnych prowadzą do rozbieżnych praktyk i potencjalnych sporów. Z podobnych powodów kłopotliwa jest ogólnikowość przepisów dotyczących rekrutacji cudzoziemców (poziom B2 bez zamkniętego katalogu dokumentów), otwartości wykładów oraz obiegu dokumentacji elektronicznej w zestawieniu z wersją papierową.

Z perspektywy studenta i kandydata pozytywnym jest przewidywalność form kształcenia (profile, ECTS, praktyki), ale brakuje im jeszcze pełnej ochrony proceduralnej. Rozległe wyłączenia Kodeksu postępowania administracyjnego w podstawowych postępowaniach osłabiają prawo do wysłuchania i terminowego rozstrzygnięcia, a formuła „wyniki są jawne” wymaga doprecyzowania pod kątem RODO i rzetelnej informacji indywidualnej. Finansowo system zapewnia granice podwyżek i obowiązek publikacji opłat, lecz nie odsłania w wystarczającym stopniu kalkulacji kosztów ani kosztów usług towarzyszących.

W konsekwencji konieczne jest ograniczenie delegacji ustawowych do kwestii technicznych, doprecyzowanie pojęć i metod (macierze efekt–ECTS, mierniki potrzeb społeczno-gospodarczych, zasady udziału w studiach wspólnych), a także przywrócenia minimalnych gwarancji proceduralnych z KPA. Takie korekty zwiększą przewidywalność decyzji, ujednolicią praktykę i zmniejszą pole do sporów administracyjnych.

Równolegle warto wprowadzić mechanizmy wspierające innowacje i równowagę terytorialną: pilotażową dla nowych kierunków wysokiej jakości pod wzmocnionym nadzorem PKA. To pozwoli rozwijać ofertę tam, gdzie potrzeby społeczne są największe, bez rezygnacji z wymogów jakości.

W obszarze dydaktyki i organizacji najpilniejsze jest uzupełnienie standardów zdalnej weryfikacji efektów (archiwizacja, bezpieczeństwo, dostępność, tryb awaryjny i prawo do alternatywy on-campus) oraz dostosowanie art. 73 PSWN do hybrydowej rzeczywistości, tak

aby liczenie udziału kadry obejmowało również zajęcia synchroniczne online i dopuszczało większy udział praktyków zewnętrznych i wykładowców zagranicznych.

Ponadto należy wzmocnić transparentność finansową przez publikowanie na BIP nie tylko cenników, ale i kalkulacji kosztów kierunków (koszty bezpośrednie/pośrednie) oraz udostępnić proste narzędzia dla studentów (np. kalkulator opłat), a w dalszej kolejności rozważyć referencyjne limity wzrostu opłat za usługi towarzyszące. Przejrzystość finansowa stanie się wtedy realnym elementem jakości i zaufania do systemu.

Podsumowując, Rozdział 2 Dział II PSWN tworzy dobrą bazę dla jakościowego i elastycznego systemu kształcenia, lecz wymaga doprecyzowań i kilku odważnych korekt. Ich wspólnym mianownikiem jest przewidywalność i mierzalność: jasne definicje, jawne wskaźniki, minimalne gwarancje proceduralne oraz pełna przejrzystość kosztów.

2.3. Rozdział 3: Prawa i obowiązki studentów (art. 83–109 PSWN)

2.3.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Rozdział 3 Działu II PSWN stanowi trzon publicznoprawnego statusu studenta: przesądza o momencie nabycia praw (art. 83), wprowadza obowiązek przeszkolenia z zakresu praw i obowiązków (art. 84), kreuje katalog uprawnień o charakterze ustrojowym i socjalnym (art. 85–96, w szczególności art. 86–89), a także określa podstawowe obowiązki, w tym reżim skreślenia z listy studentów (art. 107–109). *Ratio legis* rozdziału polega na zapewnieniu zrównoważonej ochrony interesów studenta jako uczestnika systemu szkolnictwa wyższego oraz interesu publicznego w postaci jakości kształcenia i rzetelności procesu dydaktycznego. Student jest tu ujmowany jako adresat publicznoprawnych uprawnień i obowiązków, a uczelnia występuje jako organ władzy publicznej w rozumieniu kognicji sądów administracyjnych przy wydawaniu decyzji indywidualnych (np. w sprawach świadczeń czy skreślenia). Nabycie statusu studenta następuje z chwilą złożenia ślubowania (art. 83), co ma znaczenie ustrojowe i procesowe (terminy, legitymacja do świadczeń).

2.3.2. Mocne strony regulacji

System praw i obowiązków studenta zyskuje spójność dzięki jasno wyznaczonemu „momentowi wejścia” w status. Ustawa wiąże nabycie praw ze złożeniem ślubowania (art. 83

PSWN) co zamyka większość sporów o to, czy i od kiedy student może korzystać ze świadczeń oraz czy podlega reżimowi regulaminu studiów. Od tej chwili strona studencka ma nie tylko tytuł do świadczeń, lecz także pełną legitymację do korzystania z gwarancji proceduralnych. Te minimalne gwarancje *due process* wybrzmiewają wprost: rozstrzygnięcia w sprawach świadczeń (art. 86 ust. 2–4 PSWN) i decyzje o skreśleniu z listy studentów (art. 108 ust. 3 PSWN) przybierają formę decyzji administracyjnych. To przesądza o dostępie do środków zaskarżenia i kontroli sądowno-administracyjnej, a więc podnosi standard ochrony prawnej oraz dyscyplinuje uczelnię do rzetelnego uzasadniania rozstrzygnięć.

Jednocześnie ustawa nie pozostawia katalogu podstawowych uprawnień dydaktycznych wyłącznie regulaminom. Prawo do indywidualnej organizacji studiów, urlopów od zajęć czy egzaminu komisyjnego (art. 85 PSWN) stanowi „twarde minimum” – fundament jednakowy w każdej uczelni, na którym dopiero można budować rozwiązania wewnętrzne. Na poziomie systemowym te gwarancje są zharmonizowane z ochroną ciągłości kształcenia: art. 82 PSWN nakłada na uczelnię obowiązek zapewnienia kontynuacji studiów, gdy kierunek jest wygaszany. To szczególnie ważne w warunkach niżu demograficznego i konsolidacji oferty – chroni studentów przed skutkami decyzji organizacyjnych, na które nie mają wpływu.

Całość uzupełnia cyfryzacja postępowań. Art. 358a PSWN porządkuje elektroniczne doręczenia i potwierdzenia, dzięki czemu komunikacja w indywidualnych sprawach studenckich staje się przewidywalna i weryfikowalna, a terminy – łatwiejsze do dochowania po obu stronach. W efekcie powstaje klarowny łańcuch ochronny:

wyraźny moment nabycia statusu → ustawowe minimum praw dydaktycznych → decyzje w formie podlegającej kontroli sądu → gwarancja kontynuacji przy zmianach oferty → pewność prawna komunikacji elektronicznej.

Taki układ wzmacnia pozycję studenta bez podważania autonomii uczelni i sprzyja rozstrzygnięciu sporów na gruncie jasnych, mierzalnych reguł.

2.3.3. Słabe strony i wady techniki prawodawczej

W słabszych punktach regulacji wyraźnie widać fragmentaryczność i rozproszenie gwarancji studenckich. Na przykład, choć art. 85 PSWN wylicza podstawowe uprawnienia studenckie, to w praktyce ich kształt wyznaczają regulaminy, bo ustawa rzadko przesądza standard minimalny – nie określa terminów, trybu ani reguł dowodowych przy egzaminie komisyjnym czy zasad wnioskowania o IOS i urlopy. Skutkiem jest głęboka dyferencjacja między uczelniami i ryzyko

nierównego traktowania osób w porównywalnej sytuacji. Niedookreślone pozostają też przesłanki skreślenia. Zwroty „brak udziału w obowiązkowych zajęciach” i „brak postępów w nauce” z art. 108 ust. 2 pkt 1–2 ustawy nie mają ustawowych definicji, więc łatwo o automatyzm decyzji oparty na wewnętrznych progach frekwencji czy „zaliczeniowych” bez indywidualnej oceny okoliczności i bez jednolitych gwarancji wysłuchania. Dodatkowe napięcia tworzy model komisji stypendialnych z większością studencką (art. 86 ust. 3 PSWN). Wzmacnia on partycypację, ale w związku z brakiem ustawowych zasad wyłączeń i przeciwdziałania konfliktowi interesów trudno pogodzić reprezentację środowiska z wymogiem bezstronności, zwłaszcza gdy członkowie komisji sami korzystają z innych świadczeń. Na to nakładają się braki w unifikacji środków zaskarżenia. Przepisy milczą co do formy i zakresu uzasadniania ocen i egzaminów oraz katalogu dowodów w egzaminie komisyjnym (art. 85 pkt 6 PSWN), zostawiając wszystko regulaminom, co grozi „pozorną kontrolą”, która formalnie jest dostępna, ale nie jest wystarczająco weryfikowalna.

Należy także wspomnieć, że ochrona praw rodzicielskich jest niespójna. Choć art. 85 i 86 PSWN przewidują urlopy i dostęp do świadczeń, nie tworzą one pełnego, ustawowego pakietu ułatwień organizacyjnych i egzaminacyjnych dla studentów–rodziców (np. elastycznych terminów, priorytetów zapisów, zasad zaliczania zaległości), przez co realizacja równego dostępu do kształcenia zależy głównie od dobrej woli uczelni, a nie od jednolitego standardu prawnego.

2.3.4. Niejasności interpretacyjne i problematyka systemowa

W praktyce studenta pojawia się kilka problemów, które wymagają dopowiedzenia interpretacyjnego. Po pierwsze, „status szkolenia” z art. 84 PSWN ma charakter typowej *lex imperfecta*. Nakłada obowiązek organizacyjny po stronie uczelni, ale nie przewiduje sankcji ani domniemania na wypadek jego niewykonania. Jeżeli więc do naruszenia obowiązków studenta dochodzi w obszarze, w którym szkolenie było warunkiem rzetelnego działania (np. w zakresie procedur egzaminacyjnych, antyplagiatowych, BHP laboratoriów), to brak szkolenia z winy uczelni powinien wpływać na ocenę zawinienia w postępowaniu dyscyplinarnym: obniżać stopień winy, a niekiedy wyłączać ją całkowicie przy zachowaniu standardu *nulla poena sine culpa*. Skoro ustawa nie ustanawia domniemania winy studenta, ciężar dowodu prawidłowego poinformowania i przeszkolenia spoczywa na uczelni, a w razie wątpliwości zasadne jest stosowanie zasady *in dubio pro libertate* w sprawach dyscyplinarnych.

Po drugie, granice indywidualnej organizacji studiów (IOS) pozostają nieostre. Ustawa nie przesądza, które elementy programu są z natury nieelastyczne (praktyki, moduły kierunkowe, zajęcia powiązane z bezpieczeństwem), co powoduje rozbieżnościami nawet w obrębie jednej uczelni. W związku z tym racjonalne jest przyjęcie konstrukcji „rdzenia programowego” (minimalny zestaw efektów i modułów niepodlegających modyfikacji) oraz „obrzeża elastycznego” (kolejność, tryb i miejsca realizacji pozostałych efektów), z obowiązkiem proporcjonalnego ograniczania IOS. To znaczy, że odmowa modyfikacji powinna być wyjątkiem i musiałaby wynikać z realnej kolizji z efektami kształcenia lub bezpieczeństwem, a nie z wygody organizacyjnej.

Po trzecie, relacja art. 82 PSWN (ciągłość kształcenia) do art. 85 PSWN (prawa dydaktyczne) nie tworzy pełnej „ścieżki ochronnej” przy wygaszaniu kierunku. Ustawa nakazuje zapewnić kontynuację studiów, ale nie przesądza, jakie konkretne roszczenia przysługują studentowi przy zmianie kierunku. W szczególności nie jest jasne, jaka jest reguła zaliczania ECTS, czy istnieje preferencja dla uznawania osiągniętych efektów, a także jak szeroko można korzystać z IOS do wyrównania różnic programowych. W efekcie ochrona ciągłości kształcenia sprowadza się niekiedy do formalnej możliwości przeniesienia, bez gwarancji materialnej ekwiwalencji dorobku. Z perspektywy wykładowi prostudentkiej zasadne jest przyjęcie domyślnej preferencji uznaniowej, że efekty już osiągnięte uznaje się w pierwszej kolejności, a wyrównanie różnic odbywa się środkami najmniej uciążliwymi (mikromoduły, mosty kompetencyjne), zanim zaproponuje się powtarzanie pełnych przedmiotów.

Po czwarte, choć elektronizacja postępowań (art. 358a PSWN) odsyła do ogólnych reguł e-doręczeń i Kodeksu postępowania administracyjnego, brakuje ustawowego minimum w zakresie metadanych dowodowych, które uczelnia ma obowiązek przechowywać i udostępnić stronie oraz sądowi. W sporach o skuteczność doręczenia czy dotrzymanie terminów to właśnie metadane rozstrzygają o wyniku. Dla pewności prawa i weryfikowalności przebiegu sprawy konieczne jest stosowanie – jako standardu minimalnego – kompletnego pakietu: identyfikatora przesyłki i adresata (ID skrzynki), urzędowego poświadczenia nadania/odbioru (UPO), znaczników czasu po stronie nadawcy i odbiorcy, logów systemowych z integralnymi hashami załączników, danych o re-próbach doręczenia i ewentualnych awariach. Brak takiego pakietu powinien obciążać uczelnię jako podmiot prowadzący postępowanie i skutkować przyjęciem wersji zdarzeń korzystniejszej dla strony, zwłaszcza gdy chodzi o dochowanie terminów odwoławczych.

Wspólnym mianownikiem tych czterech zagadnień jest potrzeba doprecyzowania standardów działania tak, by realna ochrona praw studenta nie zależała od kazuistycznych regulaminów i dowolności organizacyjnej, lecz od jasnych, weryfikowalnych reguł.

2.3.5. Propozycje *de lege ferenda*

W związku z analizą przepisów rozdziału 3 Działu II rekomenduje się następujące zmiany w prawie:

- 1) określenie standardów minimum przy egzaminie komisyjnym i środkach zaskarżenia

Art. 85a (nowy)

„1. Egzamin komisyjny przeprowadza się w sposób zapewniający utrwalenie przebiegu egzaminu w formie audiowizualnej oraz sporządzenie protokołu zawierającego pytania i zasadnicze tezy odpowiedzi.

2. Studentowi przysługuje prawo wglądu do nagrania i protokołu.

3. Uczelnia określa w regulaminie termin i tryb wniesienia zastrzeżeń do sposobu przeprowadzenia egzaminu komisyjnego, nie krótszy niż 7 dni.”,

- 2) dookreślenie przesłanek skreślenia

Art. 108 ust. 2 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) udokumentowanego braku udziału w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć w danym semestrze, przy czym regulamin określa sposób dokumentowania i katalog usprawiedliwień;

2) niezrealizowania co najmniej 50% punktów ECTS przewidzianych programem w dwóch kolejnych semestrach, chyba że regulamin przewiduje odmiennie z przyczyn losowych lub zdrowotnych.”

- 3) rozwiązanie dotyczące konfliktu interesów w komisjach stypendialnych

Art. 86 ust. 3a (nowy):

„Członek komisji stypendialnej wyłącza się od orzekania w sprawie, która dotyczy jego świadczenia lub świadczeń osoby bliskiej; uczelnia zapewnia zastępstwo i dokumentuje wyłączenie w aktach sprawy.”

- 4) Rozwinięcie pakietu dla studentów–rodziców

Art. 85b (nowy):

„1. Student–rodzic ma prawo do preferencyjnej organizacji zaliczeń i egzaminów w okresie 12 miesięcy od urodzenia dziecka, w tym do co najmniej dwóch dodatkowych terminów w danym semestrze.

2. Uczelnia zapewnia możliwość realizacji do 30% zajęć w formie zdalnej lub asynchronicznej, z wyłączeniem zajęć o charakterze praktycznym wymagających obecności.”,

5) wprowadzenie minimalnego standardu uzasadnienia decyzji w sprawach studenckich

Art. 108a (nowy):

„Decyzje w sprawach studenckich zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne obejmujące opis przesłanek stanu faktycznego, zastosowane normy i sposób ich interpretacji; brak istotnych elementów uzasadnienia skutkuje wznowieniem postępowania na wniosek strony.”,

6) digitalizację

Art. 358a ust. 3a (nowy):

„System teleinformatyczny zapewnia studentowi dostęp do potwierdzenia doręczenia, metadanych technicznych i historii doręczeń; dane te stanowią integralną część akt sprawy.”

7) wzmocnienie gwarancji przy kontynuacji studiowania

Art. 82 ust. 1a (nowy)

„W przypadku kontynuacji, o której mowa w ust. 1, uczelnia dokonuje z urzędu uznania efektów uczenia się studenta w maksymalnym możliwym zakresie, wskazując na piśmie powody ewentualnych odmów.”.

2.3.6. Wnioski

Podsumowując należy stwierdzić, że system dobrze porządkuje status studenta w logice publicznoprawnej, ale wymaga doprecyzowań, aby jego gwarancje były w pełni realne i równe w skali kraju. Najmocniejszym elementem pozostaje wyraźne powiązanie nabycia praw ze ślubowaniem z art. 83 PSWN, co zamyka spory o legitymację do świadczeń i podporządkowanie regulaminowi. Istotne jest także przyjęcie formy decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń i skreśleń, które otwierają drogę sądową i dyscyplinują uczelnie do rzetelnego uzasadniania rozstrzygnięć. Równie ważne jest ustawowe „minimum” uprawnień dydaktycznych z art. 85 PSWN oraz systemowe powiązanie z ochroną ciągłości studiowania przy wygaszaniu kierunków i z elektronizacją doręczeń – te trzy bloki

tworzą szkielet ochronny, który w zasadzie dobrze równoważy autonomię uczelni z prawami studenta.

2.4. Rozdział 4: Samorząd studencki i organizacje studenckie (art. 110–111 PSWN)

2.4.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Rozdział 4 Działu II PSWN reguluje sferę udziału studentów w życiu publicznym uczelni. Art. 110–111 ustawy wprowadzają dwie płaszczyzny partycypacji: samorządową (samorząd studencki jako reprezentacja ogółu studentów) oraz stowarzyszeniową (organizacje studenckie i uczelniane zrzeszenia naukowe).

Ratio legis tych przepisów jest zapewnienie instytucjonalnej gwarancji współdecydowania studentów o sprawach uczelni, zgodnie z zasadą udziału wspólnoty akademickiej w zarządzaniu. Samorząd i organizacje studenckie mają pełnić funkcję pośredników normatywnych między władzą uczelni a społecznością studencką - zarówno w wymiarze prawnym (opiniowanie, wnioskowanie, współudział w komisjach), jak i kulturowym (animacja życia akademickiego, rozwój naukowy, obywatelski i kulturalny).

2.4.2. Mocne strony regulacji

Status samorządu studenckiego w PSWN został ukształtowany tak, by łączyć realną podmiotowość z odpowiedzialnością za wspólnotę. Punkt wyjścia stanowi ustawowe potwierdzenie samorządności. Jednocześnie ustawa przyznaje samorządowi kompetencje opiniodawcze w sprawach dotyczących studentów (m.in. regulamin studiów, świadczeń, kwestie dyscyplinarne). Ten obowiązek konsultacyjny po stronie uczelni realnie uruchamia zasadę partycypacji i transparentności. Rozwiązania dotyczące praw i obowiązków studentów nie powinny zapadać bez głosu ich reprezentacji. Samorządność wpisuje się także w szerszą swobodę zrzeszania się. Art. 111 gwarantuje studentom prawo tworzenia organizacji akademickich i naukowych, co stanowi bezpośrednią emanację konstytucyjnych wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji RP) i wolności nauki (art. 73 Konstytucji). Dzięki temu uczelnia staje się przestrzenią pluralizmu inicjatyw wspierających rozwój kompetencji i kultury obywatelskiej. Konstrukcję domyka autonomia finansowa: ustawowy fundusz samorządu (art.

110 ust. 4 pkt 4 PSWN) umożliwia planowanie i realizację działań na rzecz wspólnoty bez każdorazowej ingerencji rektora, przy zachowaniu przejrzystości i rozliczalności wydatków. W rezultacie powstaje spójna struktura, w której samorząd ma narzędzia prawne, by współkształtować politykę uczelni i bronić interesu studenckiego w sposób dojrzały i odpowiedzialny.

2.4.3. Słabe strony i wady legislacyjne

Status samorządu studenckiego w PSWN pozostaje niejednoznaczny w wymiarze publicznoprawnym. Ustawa nie przesądza, czy jest to podmiot o charakterze publicznym, czy prywatnym, co w praktyce rozmywa reżim odpowiedzialności. Trudniej jest bowiem określić, według jakich zasad rozliczać zobowiązania cywilnoprawne, czy samorząd podlega reżimowi dostępu do informacji publicznej, a także jak daleko sięga kontrola finansowa sprawowana – lub niesprawowana – przez uczelnię. Niejasność statusu łączy się z brakiem ustawowych standardów nadzoru nad samorządem. Poza zatwierdzeniem regulaminu przez senat (art. 110 ust. 5) PSWN nie przewiduje mechanizmów kontrolnych, obowiązków sprawozdawczych ani audytu wewnętrznego. To tworzy próżnię, w której łatwiej o nadużycia, a trudniej o przejrzystość i rozliczalność wydatkowania środków funduszu samorządu.

Niedoskonałości widać także wewnątrz samej reprezentacji. Ustawa nie gwarantuje minimalnych zasad reprezentatywności grup mniejszych lub wrażliwych, w tym studentów niestacjonarnych, cudzoziemców czy osób z niepełnosprawnościami. W praktyce utrwała to dominację środowisk centralnych i osłabia pluralizm decyzji. Jednocześnie relacja samorządu do uczelni pozostaje nie do końca zdefiniowana. Mimo własnej osobowości prawnej samorząd funkcjonuje „w ramach” uczelni i korzysta z jej infrastruktury, a brak ustawowego obowiązku zawierania porozumień regulujących wzajemne prawa i odpowiedzialność sprzyja doraźnym, niejednolitym rozwiązaniom.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na zbyt oszczędne ujęcie organizacji studenckich w art. 111 PSWN. Sprowadzenie ich funkcjonowania do zgody rektora bez określenia przesłanek odmowy i trybu odwoławczego otwiera pole dla decyzji uznaniowych. W rezultacie samorządność w uczelni opiera się na niedookreślonym statusie organizacji studenckich, szczątkowym nadzorze, słabym pluralizmie i zależności od bieżącej woli władz uczelni, co może utrudnić stabilne i transparentne wykonywanie mandatu reprezentacji studenckiej.

2.4.4. Propozycje *de lege ferenda*

W związku z przeprowadzoną analizą rekomenduje się:

- 1) wprowadzenie w ustawie zasad nadzoru i sprawozdawczości samorządu

Art. 110 ust. 7a (nowy)

„Samorząd studencki składa coroczne sprawozdanie finansowe rektorowi i senatowi uczelni. Rektor może zlecić audyt wykorzystania funduszu samorządu, bez naruszania jego niezależności w zakresie celów wydatkowania.”,

- 2) zagwarantowanie pluralizmu reprezentacji studentów

Art. 110 ust. 6a (nowy):

„Regulamin samorządu studenckiego określa zasady reprezentacji studentów wszystkich form studiów, w tym niestacjonarnych i cudzoziemców.”,

- 3) bardziej precyzyjne uregulowanie działalności organizacji studenckich

Art. 111 ust. 2a (nowy)

„Rektor może odmówić zgody na działalność organizacji studenckiej wyłącznie z powodu zagrożenia porządku uczelni lub sprzeczności z jej misją. Od odmowy przysługuje odwołanie do senatu uczelni.

- 4) doprecyzować kwestie finansowe

Art. 110 ust. 4 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„Samorząd studencki dysponuje funduszem będącym wyodrębnionym rachunkiem uczelni, na którym gromadzone są środki przeznaczone na działalność samorządową; uczelnia prowadzi ewidencję księgową środków zgodnie z zasadami rachunkowości publicznej.”.

2.4.6. Wnioski

Rozdział 4 Działu II trafnie wzmacnia partycypację studentów w życiu uczelni: potwierdza samorząd jako realny podmiot, wyposaża go w demokratyczny mandat, kompetencje opiniotwórcze i własny fundusz, a jednocześnie gwarantuje szerszą swobodę zrzeszania się w organizacjach studenckich. W praktyce tworzy to użyteczny kanał współdecydowania i animowania życia akademickiego. Jednocześnie konstrukcja pozostaje zbyt ogólna: niejednoznaczny status publicznoprawny samorządu rozmywa reżim odpowiedzialności

i dostęp do informacji, brakuje ustawowych standardów nadzoru i sprawozdawczości, a także minimalnych gwarancji pluralizmu (np. dla studentów niestacjonarnych czy cudzoziemców). Relacje z uczelnią są słabo zdefiniowane mimo korzystania z jej infrastruktury, zaś art. 111 ustawy uzależnia organizację od uznaniowej zgody rektora bez jasnych przesłanek i trybu odwołania. *De lege ferenda* warto więc: wprowadzić coroczną sprawozdawczość i możliwość audytu funduszu przy zachowaniu autonomii celów; zagwarantować reprezentację wszystkich grup studenckich; doprecyzować podstawy odmowy zgody na organizację z odwołaniem do senatu; oraz uściślić zasady gospodarki finansowej (wyodrębniony rachunek i ewidencja w systemie uczelni). Tak skorygowany rozdział lepiej zrównoważy autonomię samorządu z przejrzystością i odpowiedzialnością, a partycypację – z realnymi gwarancjami równości i pewności prawa.

2.5. Rozdział 5: Pracownicy uczelni (art. 112–147 PSWN)

2.5.1 Wprowadzenie i *ratio legis*

Rozdział 5 Działu II PSWN reguluje status prawny pracowników uczelni, a zwłaszcza nauczycieli akademickich. Obejmuje on przepisy o rodzajach stanowisk, warunkach zatrudnienia, obowiązkach, prawach, ograniczeniach w zatrudnieniu dodatkowym, a także odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Celem tej regulacji zapewnienie autonomicznego statusu nauczyciela akademickiego opartego na wolności badań, stabilności zatrudnienia i kryteriach merytorycznych, a także stworzenie mechanizmów elastyczności kadrowej dla uczelni w kontekście konkurencyjnego rynku nauki i dydaktyki.

Ustawodawca próbował pogodzić wartości publiczne (misja nauki, stabilność zatrudnienia, etos akademicki) z wymogami efektywności i mobilności kadr. Efektem jest regulacja, która łączy elementy prawa publicznego i prawa pracy, co rodzi liczne problemy systemowe i interpretacyjne.

2.5.2. Mocne strony regulacji

System stanowisk nauczycieli akademickich jest dość dobrze opisany. Ustawa wskazuje trzy grupy ról (badawcza, dydaktyczna, badawczo-dydaktyczna) oraz zamknięty katalog

podstawowych stanowisk (profesor, profesor uczelni, adiunkt, asystent), a także minimalne wymagania kwalifikacyjne dla każdego z nich (z ważną klauzulą uznawania osiągnięć zagranicznych jako ekwiwalentu formalnych stopni) – co ułatwia mobilność kadr i umiędzynarodowienie (art. 114–116 PSWN).

Wyraźnie określone są podstawowe obowiązki nauczycieli akademickich. Oddzielono profil dydaktyczny i badawczy oraz obowiązek rozwoju i prac organizacyjnych, co ułatwia rozliczalność zadań (art. 115 PSWN).

Istotną gwarancją jakości jest wymóg konkursu (z obowiązkową publikacją ogłoszenia i wyników z uzasadnieniem w BIP oraz w portalu Komisji Europejskiej), a także „kotwica” w postaci pierwszej umowy i możliwości przekształcenia w bezterminową po pozytywnej ocenie okresowej. To ogranicza uznaniowość kadrową i wzmacnia transparentność procesu rekrutacji (art. 117, 119 PSWN).

Analizowany rozdział wyraźnie reguluje sferę płacową i socjalną w uczelni publicznej: strukturę stałych i zmiennych składników, minima dla nauczycieli (odniesione do „wynagrodzenia profesora”), dodatki, jawność wynagrodzeń władz, nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne, ZFŚS, nagrody rektora i odprawy emerytalne (art. 136–146 PSWN). To buduje przewidywalność finansową i standardy spójne w skali kraju.

Jako „bezpiecznik” systemowy działa odesłanie do Kodeksu pracy i właściwości sądów pracy w sprawach nieuregulowanych (art. 147 PSWN), co zamyka luki proceduralne, ale też może prowadzić do wątpliwości o zakres stosowania obu ustaw.

2.5.3. Słabe strony i błędy legislacyjne

Pierwszą słabością rozwiązań prawnych rozdziału 5 Działu II jest dość wysoka „normatywna ogólność” części mechanizmów organizacyjnych. Uszczegółowienie ważnych zagadnień przekazano do uregulowania w statutach i regulaminach (np. pensum, szczegółowy zakres obowiązków, wykonywanie pracy poza uczelnią), co powoduje istotne zróżnicowanie między uczelniami i niekiedy „automatyzacją” praktyk bez wspólnych, minimalnych standardów. Przykładowo art. 116 ust. 5–7 PSWN i przepisy o pensum pozostawiają znaczny margines regulacjom wewnętrznym, co może prowadzić do nierównego traktowania nauczycieli akademickich w różnych uczelniach.

Kolejną wadą jest niedostateczna precyzja i spójność reżimu dodatkowego zatrudnienia. Zasada jednego „podstawowego miejsca pracy” jest jasna, ale model zgód na dodatkowe etaty bywa trudny do pogodzenia z potrzebą międzysektorowej współpracy i wieloinstytucyjnych projektów. Zaś sankcje za naruszenie (powiązane z rozwiązaniem stosunku pracy) są dotkliwe (art. 120–125 PSWN).

Trzecia kwestia, która budzi wątpliwość to rozproszona regulacja ocen okresowych i kryteriów jakości. Ustawa nakazuje ocenę, ale nie zawiera wspólnego „rdzenia” wskaźników, co sprzyja lokalnej kazuistyce i sporom (art. 128 w związku z art. 123 PSWN).

Czwartą słabością analizowanych przepisów jest brak ustawowych mechanizmów automatycznej indeksacji minimalnych stawek do kosztów życia (wysokość „wynagrodzenia profesora” jest określana w rozporządzeniu), co rodzi ryzyko realnej erozji płacy w okresach inflacyjnych (art. 137 ust. 2 PSWN).

2.5.4. Niejasności interpretacyjne

W praktyce pojawia się pytanie o rozumienie „podstawowego miejsca pracy” w kontekście projektów międzynarodowych i konsorcjów. W szczególności dyskusyjne jest czy i kiedy umowa projektowa stanowi „dodatkowe zatrudnienie” wymagające zgody, a kiedy jest tylko zadaniem w ramach pracy podstawowej (art. 120–125 PSWN).

Spory budzi też relacja pensum i pracy organizacyjnej/badawczej. Nie jest jasne na ile i w jaki sposób ponadstandardowe obciążenia dydaktyczne kompensują ograniczenia w pracy naukowej, skoro obowiązki są równorzędnie wskazane, ale wagi nie są ustawowo wystandaryzowane (art. 115 PSWN).

Dalszy obszar niepewności dotyczy konkursów na stanowiska. Choć jest obowiązek publikacji i uzasadnienia, ustawa nie zawiera jednolitych minimalnych kryteriów merytorycznych ani standardu oceny kolizji interesów komisji, co utrudnia kontrolę rzetelności postępowań rekrutacyjnych (art. 119 PSWN).

Wreszcie, reżim urlopów zdrowotnych i badań lekarskich (art. 131–135 PSWN) jest dość szczegółowy, ale praktycznie pojawiają się wątpliwości co do punktu odniesienia wynagrodzenia i trybu odwoławczego.

2.5.5. Propozycje *de lege ferenda*

Wobec dostrzeżonych wątpliwości co do rozwiązań prawnych z rozdziału 5 warto byłoby ustalić ogólnokrajowe standardy minimalne dla pensum i ocen okresowych (rdzeń wskaźników dla profili badawczych/dydaktycznych), pozostawiając uczelniom tylko „nadbudowę” lokalną – by wzmocnić porównywalność i ograniczyć uznaniowość (doprecyzowanie art. 115, 128 PSWN).

Należałoby też uporządkować i uelastyczyć kwestie dodatkowego zatrudnienia. W tym celu trzeba byłoby wprowadzić wyraźne wyłączenia dla zadań projektowych w konsorcjach i prac zleczanych w ramach grantów, z jasnym testem konfliktu interesów i wkładu czasu pracy (modyfikacja art. 120–125 PSWN).

Ponadto zasadne byłoby wzmocnienie transparentności i bezstronności konkursów na stanowiska. W tym celu należałoby dodać minimalny katalog kryteriów oceny, wymogi protokołowania oraz zasady wyłączania członków komisji przy potencjalnym konflikcie interesów (doprecyzowanie art. 119 PSWN).

Dla realizacji praw pracowniczych warto byłoby wprowadzić mechanizm indeksacji minimalnych wynagrodzeń (art. 137 PSWN) np. przez powiązanie „wynagrodzenia profesora” z koszykiem wskaźników makro (inflacja, wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw), aby chronić realną wartość płac.

2.5.6. Wnioski

Rozdział 5 porządkuje fundamenty prawa pracy w uczelni: kim jest nauczyciel akademicki, jakie ma obowiązki, jak się go zatrudnia i rozlicza; do tego precyzuje porządek płacowo-socjalny i „zamyka” luki przez odesłanie do Kodeksu pracy. To duża wartość dla stabilności instytucjonalnej i przewidywalności karier. Równocześnie jednak zbyt szerokie odesłania do regulacji wewnętrznych generują rozwarstwienie standardów – szczególnie w pensum, ocenach okresowych, dodatkowym zatrudnieniu i konkursach. Największy potencjał poprawy leży więc w doprecyzowaniu wspólnych minimów (transparentność, kryteria, indeksacja płac) oraz w lepszym zsynchronizowaniu reguł pracy z regułami komercjalizacji, które zaczynają się od art. 148. Dzięki temu system mógłby być jednocześnie bardziej sprawiedliwy dla pracowników i bardziej efektywny w realizacji misji badawczo-dydaktycznej i transferu wiedzy.

2.6. Rozdział 6: Komercjalizacja wyników działalności naukowej i know-how (art. 148-159a PSWN)

2.6.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Rozdział 6 Działu II określa ramy komercjalizacji działalności badawczej uczelni. Celem jego jest skrócenie drogi od wyników badań do wdrożenia i uporządkowanie relacji uczelnia–twórca–rynek. Inkubatory wspierają przedsiębiorczość studentów, doktorantów i pracowników, a CTT służą komercjalizacji bezpośredniej (np. licencje), z obowiązkiem ustanowienia rad nadzorujących i obsady dyrektora zaopiniowanej przez senat, co ma wprowadzać minimalny ład korporacyjny w tych jednostkach.

Spółki celowe obsługują komercjalizację pośrednią, mogą dostać aportem wyniki i know-how, przejąć zarządzanie prawami lub infrastrukturą, a dywidenda wraca na zadania ustawowe uczelni; dopuszczono też spółki wielouczelniane i – w projektach finansowanych publicznie – z udziałem instytutów badawczych, PAN i Sieci Łukasiewicz.

Uzupełnieniem są spółki infrastrukturalne (wymóg uprzedniego zgłoszenia ministrowi dla części konfiguracji udziałowych) oraz rozszerzenie stosowania rozdziału na CMKP.

Regulamin uczelniany ma kompleksowo uregulować prawa autorskie/własność przemysłową, wynagradzanie twórców i korzystanie z infrastruktury.

2.6.2. Mocne strony regulacji

Po pierwsze, ustawodawca buduje spójną architekturę instytucjonalną „od laboratorium do rynku”: AIP/CTT (komercjalizacja bezpośrednia), spółki celowe (pośrednia), precyzyjne role senatu i rektora (zgody/obsady), a także wyraźne miejsce dla współdziałania z instytutami badawczymi/PAN. Po drugie, nakłada się obowiązek stworzenia regulaminów IP i infrastruktury, obejmujących także zasady wynagradzania twórców i korzystania z aparatury przez podmioty zewnętrzne.

Po trzecie, mechanizm terminów i „oferty zbycia praw” dyscyplinuje uczelnię i otwiera drogę do samodzielnej komercjalizacji przez twórcę, gdy uczelnia nie jest zainteresowana.

Ponadto przewidziano, że strony mogą na podstawie umów modyfikować domyślny reżim (art. 157 PSWN), a w sprawach nieuregulowanych wprost stosuje się prawo autorskie i prawo własności przemysłowej.

2.6.3. Słabe strony regulacji

Ustawodawca nie doprecyzował ochrony interesów nie-pracowniczych twórców (studenci/doktoranci nie-pracownicy). Rozdział precyzyjnie reguluje sytuację „pracownika uczelni publicznej”, a w przypadku pozostałych odsyła głównie do regulaminu i ustaw sektorowych, co sprzyja rozwarstwieniu praktyk między uczelniami.

Należy też zaznaczyć, że wyłączenie stosowania przepisów o zarządzaniu mieniem państwowym przy czynnościach komercjalizacyjnych uelastycznia proces, ale osłabia ustawowe bezpieczniki gospodarowania mieniem publicznym. Ustawodawca nie dodał równoległych wymogów przejrzystości/wyceny.

Konstrukcja terminów (3 miesiące) oraz „cena wykupu” praw (do 5% przeciętnego wynagrodzenia) bywa oceniana jako zbyt skrajna. Może skłaniać uczelnie do formalnych odmów i utraty wpływu na dalsze wdrożenie albo odwrotnie, do przewlekania, by zachować kontrolę.

Wreszcie, przepisy o AIP/CTT są minimalistyczne, bez ustawowych standardów nadzoru, konfliktu interesów i raportowania.

2.6.4. Problemy interpretacyjne

Analiza przepisów rozdziału 6 wskazuje, że sporne bywa rozgraniczenie ról CTT (komercjalizacja bezpośrednia) i spółki celowej (pośrednia), zwłaszcza gdy spółka dostaje do zarządzania prawa także „w zakresie komercjalizacji bezpośredniej”. Łatwo w tym wypadku o dublowanie kompetencji i niejasność ścieżek decyzyjnych.

Wątpliwości budzi też zakres podmiotowy art. 153 PSWN. Obejmuje „pracownika uczelni publicznej”, ale regulamin ma obejmować również doktorantów i studentów. Nie ma zatem jednolitych standardów dla członków wspólnoty akademickiej, jeśli chodzi o komercjalizację badań.

W spółkach infrastrukturalnych otwarte jest pytanie, kiedy „uprzednie zgłoszenie ministrowi” wystarczy, a kiedy powinien być stosowany głębszy nadzór (np. przy skomplikowanych strukturach z podmiotami prywatnymi).

2.6.5. Propozycje *de lege ferenda*

W związku z podniesionymi uwagami warto w ustawie wprowadzić minimalne standardy dla twórców nie-pracowników. W tym celu należy dodać w art. 152 PSWN obowiązkowe elementy regulaminu dotyczące studentów/doktorantów (domyślne zasady ochrony własności i udziału w korzyściach), tak by zniwelować międzyuczelniane różnice.

Należy też uzupełnić art. 151 PSWN o miękkie zabezpieczenia takie jak obowiązek rynkowej wyceny aportu przez biegłego, publikację skróconej karty transakcji i zasadę „arm’s length”, aby zrównoważyć wyłączenie przepisów o mieniu państwowym.

2.6.6. Wnioski

Rozdział 6 Działu II reguluje „ścieżki wyjścia na rynek” i wprowadza mechanizmy dyscyplinujące (terminy + obowiązkowa oferta przeniesienia praw), a jednocześnie zapewnia uczelniom różne formy organizacyjne – od AIP/CTT po spółki celowe i infrastrukturę do komercjalizacji badań.

Największym wyzwaniem pozostaje asymetria ochrony i jasności zasad dla twórców nie-pracowników oraz przejrzystość gospodarowania mieniem przy komercjalizacji. Wprowadzenie minimalnych standardów regulaminowych, lepszych zabezpieczeń wyceny i jaśniejszego podziału ról CTT–spółka celowa domknęłoby system, ograniczając ryzyka sporów oraz podnosząc zaufanie partnerów rynkowych.

3. Uwagi do Działu III: Studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne i inne formy kształcenia (art. 160-164 PSWN)

3.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Art. 160–164 Działu III porządkują obszar kształcenia „poza studiami”. Obejmują one studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne oraz inne form kształcenia. Te kwestie są powiązane z Polską Ramą Kwalifikacji. Celem omawianych rozwiązań jest stworzenie jednolitego minimum jakościowego tych form kształcenia.

3.2. Mocne strony regulacji

Mocnymi stronami rozwiązań z Działu III są ściśle osadzenie efektów uczenia się w PRK (wskazanie poziomów i charakterystyk) oraz wprowadzenie twardych minimów organizacyjnych (czas trwania i – przy studiach podyplomowych – 30 ECTS), co ogranicza ryzyko „krótkich kursów” naśladujących studia podyplomowe. Ustawodawca wyraźnie określa też krąg uprawnionych organizatorów oraz sposób uwierzytelniania dokumentów, co ułatwia mobilność i uznawalność świadectw za granicą

3.3. Słabe strony regulacji i wady legislacyjne

Słabe strony i wady legislacyjne wynikają z pozostawienia wielu elementów wyłącznie regulacjom wewnętrznym uczelni. Ustawa nie wprowadza choćby minimalnych standardów jakościowych (QA) i transparentności dla studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego (np. wymagań kadrowych, trybu weryfikacji efektów online, progów zaliczeń, jawności opłat w BIP), a wzory dokumentów – poza zakresem rozporządzenia dla świadectw podyplomowych – są kształtowane przez same podmioty, co grozi fragmentacją praktyk. Nie zdefiniowano też relacji między kwalifikacjami uzyskanymi w tych formach kształcenia a ich walidacją w systemie szkolnictwa wyższego (np. „zaliczalnością” ECTS do późniejszych studiów). Dodatkowo, bardzo wąsko określono, kto może prowadzić kształcenie specjalistyczne (wyłącznie uczelnie zawodowe), co może niepotrzebnie ograniczać dostępność oferty o charakterze praktycznym

3.4. Problemy interpretacyjne

Problemy interpretacyjne Działu III skupiają się wokół trzech zagadnień. Po pierwsze, pojęcie „innej formy kształcenia” i waga wydawanego po niej dokumentu (czy ma on charakter

kwalifikacji w rozumieniu ZSK, czy tylko certyfikatu uczestnictwa) nie są dookreślone w ustawie. Po drugie, choć studia podyplomowe mają przypisany próg 30 ECTS, ustawa nie wskazuje żadnego ekwiwalentu punktowego dla kształcenia specjalistycznego ani reguł „stackowania” efektów na potrzeby przyszłych studiów. Po trzecie, mechanika uwierzytelniania dokumentów rozdziela kompetencje NAWA i podmiotów wydających, ale nie ma katalogu minimalnych elementów dokumentów „innych form” może powodować ryzyko niejednolitego uznawania ich za granicą.

3.5. Propozycje *de lege ferenda*

Wobec analizy przepisów Działu III PSWN warto rozważyć:

1) wprowadzenie w ustawie minimalnych standardy jakości (QA) i transparentności dla wszystkich form. W szczególności określić wymogi kadrowe, zasady weryfikacji efektów (w tym online), jawność kalkulacji opłat i publikację programów/sylabusów w BIP;

2) ustalenie punktowego ekwiwalent (np. widełki ECTS) dla kształcenia specjalistycznego oraz reguły uznawania tych efektów w późniejszych studiach (stackowalność/mikropoświadczenia);

3) dopuszczenie prowadzenia kształcenia specjalistycznego również przez uczelnie akademickie w konsorcjach z uczelniami zawodowymi lub partnerami branżowymi;

4) ujednolicenie minimalnych elementów dokumentów także dla „innych form” kształcenia, by zwiększyć ich czytelność i uznawalność transgraniczną;

5) włączenie odniesienie do ZSK (rejestr kwalifikacji) dla kwalifikacji częściowych i pełnych uzyskiwanych w tych formach, z uproszczoną ścieżką włączania kwalifikacji rynkowych.

3.6. Wnioski

Podsumowując, Dział III PSWN daje ramy prowadzenia określonych form kształcenia poza studiami akademickimi. Potrzeba jednak określenia standardów jakości, transparentności finansowej i jasnych mostów między tymi formami a studiami, by system był spójny z koncepcją szkolnictwa wyższego w ustawie PSWN. Dookreślenie tych kwestii w ustawie

i aktach wykonawczych wzmocniłoby zaufanie do studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego oraz lepiej wpisało je w logikę uczenia się przez całe życie.

4. Uwagi do Działu IV: Federacje (art. 165-176 PSWN)

4.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Ustawodawca stworzył konstrukcję federacji jako dobrowolnego porozumienia co najmniej dwóch podmiotów (uczelnia akademicka, instytut badawczy, instytut PAN lub instytut międzynarodowy), aby wspólnie realizować zadania w nauce, kształceniu doktorantów, nadawaniu stopni oraz komercjalizacji wyników. Celem tego rozwiązania jest integracja potencjału badawczego i doktorskiego bez likwidacji odrębności prawnej i organizacyjnej członków, a także stworzenie „parasola” do wspólnej ewaluacji i transferu wiedzy.

4.2. Mocne strony regulacji

Za wartościowe należy uznać przejrzysty katalog celów i zadań federowania. Są to nauka, szkoła doktorska, stopnie naukowe, komercjalizacja (twardy rdzeń współpracy) oraz możliwość powierzania innych zadań statutowych (z zastrzeżeniem zakazu prowadzenia studiów).

Ponadto wyraźnie określono status federacji i jej organy. Ustawodawca przewidział też minimalne treści statutu (m.in. zasady kosztowe, korzystanie z infrastruktury, sukcesję przy likwidacji).

Federacja może prowadzić wydzieloną działalność gospodarczą (np. spółki), co łączy naukę z komercjalizacją w ramie instytucjonalnej, a pewne ulgi majątkowe (użytkowanie wieczyste) obniżają koszty.

Mocną stroną omawianego rozwiązania jest też to, że ewaluacja jakości działalności naukowej prowadzona „wyłącznie dla federacji” pozwala kumulować dorobek w dyscyplinach pod warunkiem min. 12 etatów badawczych w danej dyscyplinie.

4.3. Słabe strony regulacji i wady legislacyjne

Największą słabością analizowanych rozwiązań jest silna rola decyzyjna ministra. To on tworzy, likwiduje, zmienia skład i nazwę federacji decyzją administracyjną. Owa centralizacja może spowalniać procesy integracyjne i rodzi pytania o wpływ polityczny na start federacji.

Ponadto ustawa wprowadza twardy mechanizm sankcyjny: jeśli przez 5 lat federacja nie uzyska kategorii A+/A/B+ w co najmniej jednej dyscyplinie, minister, po wezwaniu do usunięcia nieprawidłowości, stwierdza jej likwidację. Mechanizm poprawia dyscyplinę jakości, ale jest zero-jedynkowy i nie przewiduje etapów naprawczych zależnych od specyfiki dyscyplin.

Wreszcie, nadzór ministra obejmuje uprawnienie do administracyjnych kar pieniężnych (1–50 tys. zł), co przy nieprecyzyjnych kryteriach naruszeń może tworzyć ryzyko uznaniowości

4.4. Problemy interpretacyjne

Najbardziej dolegliwym brakiem w regulacji federacji jest nieostry zakaz konkurencji: „jednostka uczestnicząca i federacja nie mogą prowadzić działalności konkurencyjnej”. Ustawa nie mówi, czy „konkurowanie” dotyczy ofert grantowych, sprzedaży usług B+R, komercyjnych ekspertyz czy dostępu do aparatury ani jak oddzielić wspólne świadczenia „do wewnątrz” (na rzecz członków) od wyjścia na rynek. W efekcie ta sama aktywność może być raz uznawana za racjonalną współpracę, a innym razem za kolizyjną ofertę, co zwiększa koszty transakcyjne i sprzyja zachowawczości. Podobnie niejasne są granice „innych zadań statutowych”, które można powierzyć federacji pod warunkiem, że nie prowadzi studiów. Brakuje odpowiedzi, czy w tym pojęciu mieszczą się wspólne działania dydaktyczne niebędące studiami – mikromoduły, kursy ustawiczne, szkolenia branżowe – i jak rozdzielać przychody, prawa do materiałów i odpowiedzialność za jakość między federację a członków.

W praktyce napięcia generuje też ewaluacja „wyłącznie dla federacji”. Choć zasada brzmi prosto, agregacja dorobku opiera się na oświadczeniach pracowników, limitach dyscyplin na osobę i przypisaniu do jednej jednostki, co łatwo rodzi kolizje planistyczne: kto „oddaje” punkty i publikacje do federacji, jak kompensować obciążenia dydaktyczne w macierzystych strukturach i jak zapobiec „drenażowi” kadr w cyklu ewaluacyjnym. Na to nakłada się brak metodyki przypisywania uzyskanej przez federację kategorii do jednostek członków. Bez

jasnych algorytmów podziału (udział kadry, publikacji, przychodów z B+R) i ścieżki rozstrzygania sporów wewnętrznych, kategoria staje się przedmiotem negocjacji zamiast miarodajnego wskaźnika jakości.

Rozwiązanie przejściowe z pierwszym prezydentem mianowanym przez ministra ułatwia rozruch instytucji, ale dotyka autonomii uczelni. Może wytworzyć dysonans między kierunkiem nadanym na starcie a późniejszym mandatem władz wyłonionych statutowo.

Wymóg „wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego” działalności gospodarczej federacji nie jest podparty minimalnym standardem rachunkowym. Brak obowiązku odrębnego planu kont, segmentowych sprawozdań, jawnych polityk transferowych i audytu utrudnia porównywalność, kontrolę zarządczą i zewnętrzną weryfikację efektywności, co w konstrukcji nastawionej na komercjalizację staje się realnym ryzykiem prawnym.

4.5. Propozycje *de lege ferenda*

W związku z przeprowadzoną analizą przepisów Działu IV należy zaproponować kilka zmian w rozwiązaniach prawnych. Po pierwsze, warto doprecyzować zakaz konkurencji. Art. 165 ust. 7 ustawy mówi jedynie, że „jednostka uczestnicząca i federacja nie mogą prowadzić działalności konkurencyjnej”, bez definicji, co nią jest. Należy wskazać, że nie obejmuje on świadczeń wspólnych na rzecz członków i odróżnić je od ofert kierowanych na rynek, a także wprowadzić wewnętrzną procedurę rozstrzygania sporów o „konkurencyjność”. Takie doprecyzowanie spiąłby się z konstrukcją zadań własnych i „innych zadań” przekazywanych federacji (art. 165 ust. 2–3 PSWN), która już dziś wyklucza prowadzenie studiów, lecz pozostawia pole dla mikromodułów i kształcenia ustawicznego wymagających jasnych reguł podziału przychodów i odpowiedzialności między federacją a jednostki.

Po drugie, należałoby urealnić ścieżkę naprawczą przed ustawową likwidacją federacji w razie braku kategorii naukowej (art. 174 PSWN). W szczególności warto wprowadzić etapowy plan naprawczy z miernikami jakości (np. cytowalność, granty, udział w projektach), z możliwością warunkowego przedłużenia „okresu próbnego”, jeśli nastąpi „istotny postęp”. Byłoby to komplementarne wobec skutków przypisywania/utrąty kategorii i uprawnień u członków federacji oraz karencji przewidzianej przy likwidacji (art. 173 ust. 7–9 PSWN).

Po trzecie, minimalne standardy finansowe federacji powinny wynikać wprost z ustawy lub rozporządzenia. Skoro dziś wymaga się jedynie „wyodrębnienia organizacyjnego

i finansowego” działalności gospodarczej (art. 172 ust. 1 PSWN), warto dodać obowiązek odrębnego rachunku, planu kont dla działalności gospodarczej, sprawozdawczości segmentowej oraz corocznego audytu wewnętrznego prezentowanego zgromadzeniu federacji. To zwiększy rozliczalność bez gaszenia przedsiębiorczości naukowej.

Po czwarte, trzeba stworzyć spójny mechanizm ewaluacji federacji. Skoro ewaluację prowadzi się wyłącznie dla federacji, a oświadczenia można składać tylko w jednej jednostce uczestniczącej i maksymalnie w dwóch dyscyplinach (art. 173 ust. 1–3 PSWN), potrzebny jest jasny tryb składania/zmiany/cofnięcia oświadczeń między cyklami, by zminimalizować „polowania na etaty” i konflikty lojalności. Równolegle, warto wskazać algorytm, jak przekładać kategorię federacji na kategorie jednostek: z wagami dla udziału kadry, dorobku, przychodów B+R oraz przewidzieć drogę odwoławczą na wypadek sporów wewnętrznych (art. 173 ust. 7–9 PSWN).

4.6. Wnioski

Dział IV PSWN tworzy nowoczesną konstrukcję federacji jako „mostu” między autonomią członków a wspólną odpowiedzialnością za wyniki badań, szkoły doktorskie i komercjalizację. Atutem tego rozwiązania jest jasny cel, przejrzyste organy, możliwość prowadzenia działalności gospodarczej i jedna ewaluacja dla całej federacji. Słabiej wypada równowaga między autonomią a kontrolą centralną. Dopracowanie tych punktów może przesądzić, czy federacje staną się realnym narzędziem wzmacniania doskonałości badawczej i komercjalizacji, czy pozostaną konstrukcją formalną o wysokich kosztach transakcyjnych.

5. Uwagi do Działu V: Stopnie i tytuł w systemie szkolnictwa wyższego i nauki (art. 177-240 PSWN)

5.1. Rozdział 1: Przepisy ogólne (art. 177–184 PSWN)

5.1.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Ustawodawca porządkuje w przepisach ogólnych system stopni i tytułu oraz umieszcza je w siatce dyscyplin/dziedzin. Celem jest czytelne przypisanie odpowiedzialności podmiotów uprawnionych i zapobieżenie rozproszeniu standardów jakości. Z tego wynika m.in. możliwość czasowego nadania uprawnień do doktoryzowania/habilitowania przez Radę Doskonałości Naukowej (RDN) pod warunkiem spełnienia kryteriów kadrowych i kategorii naukowej, aż do kolejnej ewaluacji. Jest to rodzaj bezpiecznika, który ma z jednej strony zwiększać dostępność ścieżek awansu, a z drugiej zapewnić jakość naukową osób, którym nadawane są stopnie lub tytuł naukowy.

Rozdział 1 Działu V PSWN reguluje ogólne zasady dotyczące procesu nadawania stopni i tytułu naukowego.

Należy jedynie dodać, że w dodanym rozdziale 3a do tego działu uregulowano szczególne zasady nadawania uprawnień do nadawania stopnia doktora habilitowanego. Dotyczą one sytuacji, gdy wyodrębniona zostanie nowa dyscyplina (art. 226a PSWN). Przepisy te nie będą omawiane w niniejszym opracowaniu.

5.1.2. Mocne strony regulacji

Mechanizm „czasowego” uprawnienia do nadawania stopni (z kadencyjną weryfikacją w kolejnej ewaluacji) uelastycznia system i pozwala uzyskać uprawnienia przez ośrodki naukowe niezależnie od „stażu” formalnego. Jednocześnie progi wejścia tj. kategoria A+/A/B+ w dyscyplinie i minimalna obsada kadry naukowej stanowią kryterium dla uprawnionych, choć jest to kryterium mało przejrzyste z uwagi na to, w jaki sposób można uzyskać określoną kategorię naukową. Mimo wszystko powinny być oddzielne kryteria uprawniające do nadawania stopnia doktora i doktora habilitowanego uwzględniające specyfikę tych dwóch etapów awansu naukowego, a nie tylko kategorię naukową jednostki doktoryzującej czy habilitującej.

5.1.3. Słabe strony i wady legislacyjne

Przepisy ogólne są celowo syntetyczne, ale przez to nie rozstrzygają kilku technicznych kwestii (np. czy w trybie „czasowego” uprawnienia dopuszczalne są ograniczenia zakresu dyscypliny,

albo jak liczyć minimalny wymiar czasu pracy przy wielodyscyplinowości stanowiska). To rodzi ryzyko nierównej praktyki RDN i organów.

5.1.4. Problemy interpretacyjne

Sporne bywa „kiedy” uprawnienie do nadawania stopnia wygasa. Ustawa wiąże je z momentem, w którym ostateczna staje się decyzja o przyznaniu kategorii w kolejnej ewaluacji; gdy podmiot nie podlega ewaluacji w danej dyscyplinie, traci uprawnienie z końcem roku, w którym rozpoczęła się ta ewaluacja. W praktyce trzeba pilnować kalendarza ewaluacji i statusu dyscypliny, bo to wpływa na legalność wszczynanych postępowań o nadanie stopnia.

5.1.5. Propozycje *de lege ferenda*

Warto uzupełnić rozdział 1 o wyraźne przepisy związane z datami wygasania uprawnień, a także przewidzieć stosowną ochronę dla toczących się spraw, by obniżyć ryzyko sporów o właściwość i ważność czynności procesowych. Należy także rozważyć zmianę kryteriów decydujących o uprawnieniach do doktoryzowania i habilitowania i nie uzależniać ich jedynie od kategorii naukowej.

5.1.5. Wnioski

Rozdział 1 Działu V określa ramę prawną działań związanych ze stopniami i tytułem naukowych, ale wymaga doprecyzowania, by zawarte w nim ogólne rozwiązania nie budziły wątpliwości praktycznych.

5.2. Rozdział 2: Stopień doktora (art. 185–217c PSWN)

5.2.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Rozdział 2 obejmuje wielowątkowo kwestię procedury nadawania stopnia doktora, a także kształcenia w Szkole Doktorskiej. Są to dwie jakościowo i merytorycznie różne kwestie, które połączono nieco nienaturalnie. Powoduje to problemy ze zrozumieniem logiki całego procesu, a także relacji kształcenia doktorantów i nadawania stopnia. Ustawodawca odszedł bowiem od

kształcenia w ramach studiów doktoranckich, które były studiami III stopnia i kończyły się obroną na rzecz odseparowania postępowania o nadanie stopnia, które wszczyna się wtedy, gdy praca doktorska jest gotowa, od samego procesu kształcenia.

5.2.2. Mocne strony regulacji

Pozytywną stroną regulacji jest to, że ustawodawca zdefiniował, czym jest rozprawa doktorska i jakie wymogi powinien spełniać kandydat na doktora. Procedura zapewnia dostęp do informacji publicznej o postępowaniu, a także ścieżkę odwoławczą w razie naruszeń prawa.

5.2.3. Słabe strony i wady legislacyjne

Podstawową wadą rozwiązania dotyczącego nadawania stopnia doktora jest to, że część zagadnień reguluje ustawa i to bardziej punkowo niż systemowo, a pozostałe zagadnienia są przekazane do uregulowania w uchwałach Senatu. To znaczy, że powstaje niejednolity standard proceduralny w postępowaniach o nadanie stopnia doktora. Prawodawca przeniósł materię ustawy do aktu wewnętrznego co budzi wątpliwość z perspektywy źródeł prawa i realizacji zasady równości.

Jeśli chodzi o przepisy o Szkole Doktorskiej, to instytucja ta wymaga gruntownego przemyślenia i przemodelowania. Obecne przepisy i praktyka funkcjonowania Szkół Doktorskich wskazuje, że cel ich powołania nie został zrealizowany.

5.2.4. Problemy interpretacyjne

Przy ogólnych i nieostrych sformułowaniach, a także rozproszeniu materii postępowania o nadanie stopnia między ustawę a uchwały Senatu, problemem są wymogi dla doktoranta, zasady przebiegu obrony, kwestia wymogów dla recenzentów, a także rola poszczególnych uczestników w postępowaniu (promotor, promotor pomocniczy, recenzent). Usunięcie tych wątpliwości powinno nastąpić przez zmianę prawa, a nie interpretacje RDN czy opieranie się na orzecznictwie sądów administracyjnych, które też jest niejednolite.

5.2.5. Propozycje *de lege ferenda*

Podstawowym postulatem *de lege ferenda* jest ten, by zamiast powierzać ustalenie zasad postępowania w sprawie nadania stopnia doktora senatom uczelni, kompleksowo uregulować tę procedurę w ustawie. Tylko wtedy standard w zakresie nadawania stopnia będzie zachowany, a postępowania porównywalne i gwarantujące lepszą jakość naukową.

Ponadto trzeba przemyśleć koncepcję Szkoły Doktorskiej i jeśli ma pozostać jako forma kształcenia doktorantów, to jej strukturę i zasady funkcjonowania powinny być lepiej i w bardziej logiczny sposób uregulowane w ustawie, a nie aktach wewnętrznych uczelni.

5.2.6. Wnioski

Rozdział o nadawaniu stopnia doktora poprawnie odróżnia kształcenie od samego postępowania o nadanie stopnia, ale jednocześnie łączenie obu tych kwestii w jednym rozdziale, a także odesłania do uchwał senatów w zasadniczych kwestiach związanych z procesem doktoryzowania powodują rozwarstwienie standardów. Mamy zdefiniowany produkt finalny (rozprawa, minimalne wymogi) oraz podstawowe bezpieczniki proceduralne (jawność, odwołania), lecz brakuje jednolitej, ustawowej ścieżki między gotową rozprawą a decyzją o nadaniu stopnia. To wprost przekłada się na duże różnice między uczelniami w składzie i roli organów, przebiegu obrony, standardach jawności i terminach, co osłabia równość i porównywalność stopni oraz przerzuca ciężar „łatania” luk na RDN i sądy administracyjne.

Na tym tle Szkoła Doktorska nie realizuje swojej misji jako instytucjonalnego środowiska kształcenia badaczy. W wielu ośrodkach staje się przede wszystkim konstrukcją administracyjną: centralizuje obowiązki sprawozdawczo-formalnościowe (IPB, oceny śródkresowe, ankiety), ale nie tworzy trwałego ekosystemu badawczego. Programy kursowe bywają zbyt ogólne i niedostosowane do bieżącej pracy zespołów, a „kompetencje przekrojowe” funkcjonują jak checklista, bez realnej wartości dodanej dla projektu naukowego doktoranta. Słabe powiązanie szkół z grupami badawczymi skutkuje tym, że faktyczne kształcenie doktoranta dokonuje się „obok” — w relacji promotor–zespół–grant. Szkoła dostarcza głównie ram formalnych.

W tym sensie dotychczasowe wnioski o uregulowaniu procedury doktorskiej w ustawie należy rozszerzyć. Potrzebne jest również bowiem przemyślenie roli Szkoły Doktorskiej. Jeżeli ma pozostać odrębną jednostką, to jako centrum koordynacyjne wysokiej jakości, a nie wyłącznie regulator formalności. Alternatywnie warto rozważyć przesunięcie ciężaru

z „instytucji szkoły” na programy doktorskie zakotwiczone w dyscyplinach/konsorcjach, z możliwością modułowego korzystania z ofert międzyuczelnianych i międzynarodowych. Dopiero wtedy szkoła (lub program) przestanie być „nakładką administracyjną”, a stanie się miejscem uczenia się prowadzenia badań.

Podsumowując. Choć system nadawania stopnia doktora działa, to jakość i legitymizacja ścieżki doktorskiej będą wprost zależeć od dwóch działań: unifikacji ustawowej kluczowych elementów procedury nadania stopnia (składy, wyłączenia, jawność, terminy, techniczne standardy obron stacjonarnych i zdalnych) oraz przededefiniowania Szkoły Doktorskiej z roli formalnego strażnika zgodności na rolę rzeczywistego inkubatora badaczy. Tylko takie przesunięcie zwróci doktoratowi jego sens: certyfikację realnej dojrzałości badawczej, a nie wyłącznie zgodności z procedurą.

5.3. Rozdział 3: Stopień doktora habilitowanego (art. 218–226 PSWN)

5.3.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Celem regulacji dotyczącej postępowania habilitacyjnego było zabezpieczenie jakości. Ustawodawca przesądził, że habilitację nadają wyłącznie podmioty o zweryfikowanym potencjale naukowym (kategorie A+/A/B+ lub szczególne uprawnienie), a dorobek kandydata musi wykazywać „znaczný wkład” w dyscyplinę, udokumentowany monografią z uznanego wykazu, spójnym cyklem publikacji lub oryginalnym osiągnięciem projektowym/technologicznym/artystycznym. Dodatkowo ważną rolę w postępowaniu odgrywa RDN. Dokonuje ona weryfikacji formalnej, wyznacza 3 recenzentów i przewodniczącego. Jakość postępowania mają także zapewnić publiczne kolokwium, publikacja dokumentów w BIP, wyraźnie określone terminy na poszczególne czynności, a także możliwość odwołania do RDN od decyzji odmownej i sądowa kontrola w trybie art. 226 PSWN. W tle widoczny jest cel umiędzynarodowienia (aktywność w więcej niż jednej instytucji, w szczególności zagranicznej; dopuszczenie recenzenta z uczelni zagranicznej).

5.3.2. Mocne strony regulacji

Regulacja w zakresie habilitacji przewiduje, że uprawnienie do nadawania stopnia doktora habilitowanego przysługuje wyłącznie podmiotom posiadającym w danej dyscyplinie kategorię

naukową A+, A albo B+ bądź szczególne uprawnienie (art. 218 PSWN). Rozwiązanie to ogranicza możliwość nadawania stopnia przez jednostki niedysponujące odpowiednim potencjałem kadrowo-naukowym.

Zakres wymaganych osiągnięć kandydata został ujęty w sposób typologiczny (art. 219 ust. 1 pkt 2 PSWN). Podstawę wniosku może stanowić monografia opublikowana w wydawnictwie ujętym w wykazie, cykl tematycznie powiązanych artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie lub materiałach konferencyjnych z wykazu, bądź oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne. Konstrukcja ta pozwala na adekwatne uwzględnienie specyfiki poszczególnych dyscyplin.

Tok postępowania zapewnia weryfikację zewnętrzną i minimalizuje ryzyko lokalnych uwarunkowań (art. 221 PSWN). W skład komisji habilitacyjnej wchodzi co najmniej cztery osoby spoza podmiotu habilitującego, a recenzenci co do zasady nie są pracownikami jednostek zatrudniających kandydata ani podmiotu prowadzącego postępowanie; dopuszcza się również udział recenzenta z uczelni lub instytucji zagranicznej.

Ustawa porządkuje także terminy i gwarantuje przejrzystość procedury. RDN dokonuje oceny formalnej wniosku w terminie 4 tygodni, wyznacza członków komisji w terminie 12 tygodni, zaś recenzje sporządza się w terminie 8 tygodni (art. 221 PSWN). Jednocześnie przewidziano obowiązek udostępniania w BIP zasadniczych dokumentów postępowania, w tym wniosku, składu komisji, recenzji, informacji o kolokwium, opinii komisji oraz decyzji (art. 222 PSWN).

Kolokwium habilitacyjne ma charakter standardowy i publiczny, z możliwością przeprowadzenia przy użyciu środków komunikacji elektronicznej zapewniających transmisję i wielostronną komunikację w czasie rzeczywistym (art. 221 ust. 9–9b PSWN). Odstępuje się od jego przeprowadzenia w przypadku sporządzenia co najmniej dwóch recenzji negatywnych (art. 221 ust. 9c PSWN).

Wreszcie, przewidziano mechanizmy ciągłości postępowań na wypadek utraty uprawnień przez podmiot habilitujący (art. 221 ust. 12a–12b PSWN). Jeżeli utrata nastąpi przed powołaniem komisji, RDN wyznacza inny podmiot; jeżeli po powołaniu – dotychczasowa komisja kontynuuje czynności, a dokumentację przekazuje się podmiotowi wyznaczonemu przez RDN. Rozwiązania te zabezpieczają interes kandydata przed negatywnymi konsekwencjami zmian organizacyjnych po stronie podmiotu.

5.3.3. Słabe strony i wady legislacyjne

Rozwiązania dotyczące stopnia doktora habilitowanego nie są pozbawione wad. W szczególności należy podkreślić zależność postępowania od wykazów ministra (art. 267 PSWN), które decydują o klasyfikacji dorobku publikacyjnego. Jakość i „ważność” dorobku habilitacyjnego są pochodną wykazów czasopism i wydawnictw ogłaszanych przez ministra. Zmienność tych list – w tym modyfikacje punktacji – może prowadzić do *ex post* zmiany oceny już opublikowanych prac oraz do nieproporcjonalnych różnic między dyscyplinami. Mechanizm ten wprowadza element niepewności prawa i ogranicza przewidywalność planowania ścieżki habilitacyjnej.

Zastrzeżenia budzą też wymogi wniosku habilitacyjnego. Wymóg oparcia wniosku na pojedynczej monografii, spójnym cyklu publikacji lub jednym oryginalnym osiągnięciu nie w pełni odwzorowuje zróżnicowanie praktyk badawczych. W obszarach, gdzie prace tworzy się we współautorstwie albo gdy znaczenie ma oprogramowanie, dane badawcze czy standardy technicznych oraz w sztukach, gdzie formy dorobku są wielopostaciowe, katalog z art. 219 ust. 1 pkt 2 PSWN może okazać się zbyt wąski.

Regulacja sankcjonuje jedynie powtarzające się przekroczenia terminów przez recenzentów, nie ustanawia natomiast ustawowego katalogu wyłączeń z tytułu konfliktu interesów. Brak jasnych reguł wyłączeń w razie współautorstwa, wspólnych grantów, zależności służbowych czy powiązań instytucjonalnych osłabia standard bezstronności i porównywalności ocen.

Istotną wadą jest „twarda” reguła 2 recenzji negatywnych (art. 221 ust. 9c i ust. 10 PSWN). Automatyczne wyłączenie kolokwium i pozytywnej opinii komisji w przypadku co najmniej dwóch recenzji negatywnych ogranicza funkcję kolokwium jako forum merytorycznej weryfikacji. Rozwiązanie to zamyka drogę do wyjaśnienia rozbieżności ocennych, nawet gdy pozostałe recenzje są pozytywne, a osiągnięcie ma charakter sporny, lecz istotny.

Problematyczna jest też możliwość odmowy przez podmiot bez wskazanych przesłanek (art. 221 ust. 2 PSWN). Przepis ten dopuszcza odmowę przeprowadzenia postępowania przez podmiot habilitujący w terminie 4 tygodni, nie przewidując ani zamkniętego katalogu przesłanek, ani obowiązku szczegółowego uzasadnienia. Skutkuje to niejednorodnością praktyki i ryzykiem uznaniowości, choć RDN dysponuje kompetencją wyznaczenia innego podmiotu.

Niewspółmierna jest też sankcja za wycofanie wniosku (art. 221 ust. 13 PSWN). Dwuletnia karencja oraz zakaz ponownego wykorzystania „tego samego wniosku” obowiązują

niezależnie od przyczyn wycofania (w tym obiektywnych, jak wykryty konflikt interesów). Brak mechanizmu wyjątków lub skrócenia okresu karencji może prowadzić do nieproporcjonalnej dolegliwości.

5.3.4. Problemy interpretacyjne

Analiza przepisów rozdziału 3 Działu V nasuwa także wątpliwości interpretacyjne w niektórych szczegółowych kwestiach.

Po pierwsze, nie jest jasne, czym jest „znaczny wkład” z art. 219 ust. 1 pkt 2 PSWN. Brak legalnej definicji „znaczności” (progi jakościowe/ilościowe, waga współautorstwa, ekwiwalencja monografii i cyklu publikacji) powoduje, że ocena ma charakter silnie dyscyplinozależny i podatny na rozbieżności.

Po drugie, nie wiadomo jak mierzyć „istotną aktywność w więcej niż jednej instytucji” (art. 219 ust. 1 pkt 3 PSWN). Nie określono minimalnego okresu, formy ani intensywności aktywności. Nie jest jasne, czy aktywność musi być równoległa, czy może mieć charakter sekwencyjny oraz jakie formy afiliacji spełniają wymóg.

Po trzecie, ustawa określa skład oraz regułę blokującą przy dwóch recenzjach negatywnych, lecz nie precyzuje quorum ani stopnia związania podmiotu habilitującego pozytywną opinią komisji (wiadomo jedynie, że opinia negatywna obliguje do odmowy).

Po czwarte, obowiązek publikacji wniosku i recenzji nie jest skorelowany z ustawowym minimum anonimizacyjnym (zob. art. 222 PSWN). Powstają wątpliwości co do zakresu danych niezbędnych i ochrony danych osób trzecich (np. współautorów).

Po piąte, nie jest jasne, czy jest „ten sam wniosek” przy wycofaniu (art. 221 ust. 13 PSWN). Nie wiadomo, czy aktualizacja dorobku lub zmiana podstawy osiągnięcia (monografia ↔ cykl publikacji) kreuje nowy wniosek, czy pozostaje „tym samym” wnioskiem w rozumieniu przepisu.

5.3.5. Propozycje *de lege ferenda*

Rekomenduje się uchylenie delegacji dla senatu do uregulowania postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego. To postępowanie w całości powinno być określone w ustawie.

W tym zakresie aktualne pozostają uwagi, które zostały wskazane w odniesieniu do postępowania o nadanie stopnia doktora.

Zasadne jest wprowadzenie ustawowego katalogu wyłączeń członków komisji i recenzentów (m.in. współautorstwo w ostatnich X latach, wspólne finansowanie, relacje służbowe/rodzinne). Należy doprecyzować quorum, tryb głosowania, zasady dokumentowania (protokół i nagranie kolokwium) oraz terminy i tryb wyłączeń.

Wskazane jest ustawowe zdefiniowanie „znacznego wkładu” i „istotnej aktywności wieloinstytucjonalnej”, z możliwością różnicowania w akcie wykonawczym w zależności od dziedzin/dyscyplin naukowych. Katalog osiągnięć warto uelastyczyć, uznając zestawy „oprogramowanie + dane + publikacja”, patenty z wdrożeniem czy standardy techniczne, przy wymogu wykazania oryginalności i wpływu.

Należy zreformować regułę 2 recenzji negatywnych. Zamiast automatycznej blokady należy przewidzieć obligatoryjne kolokwium objaśniające na wniosek habilitanta oraz możliwość pisemnej repliki do recenzji, a następnie głosowanie. Alternatywnie można dopuścić dodatkowego recenzenta w sytuacji ostrej rozbieżności ocen.

Art. 221 ust. 2 PSWN powinien zawierać zamknięty katalog przesłanek odmowy (np. konflikt interesów, brak kompetencji w subdyscyplinie, przeciążenie), obowiązek uzasadnienia i niezwłoczne przekazanie sprawy przez RDN do innego podmiotu.

Rekomendowane jest skrócenie karencji do 12 miesięcy w przypadku wycofania wniosku habilitacyjnego albo wprowadzenie wyjątków (istotna zmiana dorobku, ujawniony konflikt interesów niezawiniony przez wnioskodawcę) oraz doprecyzowanie, kiedy mamy do czynienia z „tym samym wnioskiem”.

Należy wprowadzić *vacatio legis* dla zmian wykazów czasopism i wydawnictw, zakaz retrospektywnego obniżania oceny dorobku już opublikowanego oraz obowiązek oceny wpływu zmian na poszczególne dyscypliny wraz z raportem z konsultacji.

5.3.6. Wnioski

System habilitacyjny realizuje zasadę jakości, jawności i zewnętrznej weryfikacji, jednak na poziomie techniki legislacyjnej wymaga doprecyzowania parametrów merytorycznych i proceduralnych. Uszczelnienie reguł konfliktu interesów, zrównoważenie „twardej” reguły dwóch recenzji negatywnych, ograniczenie uznaniowości odmów, proporcjonalność sankcji za

wycofanie oraz ujednolicenie kryteriów ścieżki równoważnej zwiększą przewidywalność i równość traktowania. Stabilizacja wykazów i standardów BIP/RODO poprawi pewność prawa i transparentność. W efekcie postępowania habilitacyjne staną się bardziej porównywalne między dyscyplinami i podmiotami, przy zachowaniu wysokiego progu jakościowego. Konieczne jest też kompleksowe uregulowanie postępowania w ustawie, a nie w uchwałach senatów uczelni.

5.4. Rozdział 4: Tytuł profesora (art. 227–231 PSWN)

5.4.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Regulacja tytułu profesora (art. 227–231 PSWN) ma utrwalić najwyższy, osobisty stopień uznania dorobku naukowego lub artystycznego, oddzielony od etatowych stanowisk i stopni naukowych. Ustawodawca przyjął model scentralizowany, w którym ocena merytoryczna i proceduralna jest koordynowana przez Radę Doskonałości Naukowej (RDN), a akt nadania ma charakter państwowy, dokonywany przez Prezydenta RP z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. *Ratio legis* tej regulacji to jednocześnie ochrona prestiżu tytułu przez bardzo wysoki próg jakości („wybitne osiągnięcia”) oraz zapewnienie jednolitości i bezstronności poprzez zewnętrzne recenzje i decyzję organu centralnego, z elementami jawności i ścieżką odwoławczą.

5.4.2. Mocne strony regulacji

Na poziomie materialnym ustawodawca jednoznacznie wymaga jakości nieprzeciętnej: warunkiem jest posiadanie stopnia doktora habilitowanego i „wybitne osiągnięcia” (art. 227 ust. 1 PSWN), z możliwością uznania oryginalnych osiągnięć projektowych, konstrukcyjnych, technologicznych lub artystycznych (art. 227 ust. 3 PSWN), co pozwala docenić dorobek aplikacyjny i twórczy poza klasycznym publikacyjnym kanonem. Model przewiduje też wyjątek dla osób z samym stopniem doktora w „wypadkach wyjątkowych”, gdy jakość osiągnięć jest najwyższa (art. 227 ust. 2 PSWN), co wzmacnia elastyczność w dyscyplinach o szybkiej dynamice rozwoju.

Po stronie proceduralnej standard weryfikacji jest wysoki: postępowanie wszczyna RDN, która może odsiać wnioski oczywiście bezzasadne, a zasadnicza ocena opiera się na

pięciu recenzjach sporządzonych w określonym terminie (art. 228 ust. 3–4 PSWN). RDN wydaje decyzję administracyjną w ciągu trzech miesięcy od otrzymania opinii (art. 228 ust. 5 PSWN), a wnioskodawca dysponuje wnioskiem o ponowne rozpatrzenie i – po jego wyczerpaniu – sądową kontrolą legalności. Rozdział zawiera także klauzulę stabilizującą toczone sprawy w razie zmian w klasyfikacji dyscyplin (art. 228a PSWN), a na etapie wniosku do Prezydenta przewidziano mechanizm reakcji na informacje o możliwych naruszeniach praw autorskich, z możliwością włączenia Komisji ds. Etyki w Nauce PAN i wznowienia postępowania (art. 230 ust. 3–4 PSWN). Całość uzupełnia sankcja utraty tytułu w razie prawomocnego stwierdzenia kłamstwa lustracyjnego lub naruszenia praw autorskich (art. 231 PSWN), co wzmacnia standard integralności.

5.4.3. Słabe strony i wady legislacyjne

Słabością omawianych rozwiązań jest wysoka ogólność podstawowych przesłanek materialnych uzyskania tytułu. Pojęcie „wybitnych osiągnięć” pozostaje niedookreślone, a katalog przesłanek towarzyszących (udział w projektach konkursowych, staże, prowadzenie badań – art. 227 ust. 1 pkt 1 lit. b PSWN) nie ma przypisanych progów intensywności ani jakości. Powoduje to ryzyko niejednorodności międzydziedzinowej i wewnątrzdyscyplinowej.

Konstrukcja dowodowa jest z kolei silnie oparta na recenzjach, ale ustawa nie ustanawia ustawowego katalogu konfliktów interesów ani zasad wyłączeń recenzentów poza sankcją za dwukrotne przekroczenie terminów (art. 229 ust. 2 PSWN). Jest to luka jakościowa, która może naruszać bezstronność.

Na poziomie ustrojowym problematyczne jest także to, że po negatywnej decyzji RDN wniosek można ponowić dopiero po pięciu latach (art. 228 ust. 10 PSWN). Okres ten jest długi i nieelastyczny, niezależnie od charakteru braków. Brakuje też wyraźnego terminu dla Prezydenta RP na rozstrzygnięcie po otrzymaniu wniosku, co tworzy „próżnię czasową” poza kontrolą prawną wnioskodawcy.

Mechanizm etyczny w art. 230 PSWN skupia się na naruszeniach praw autorskich. Nie obejmuje wprost innych form poważnych naruszeń rzetelności badawczej (fałszowanie, fabrykowanie danych, autoplagiat systemowy), choć to właśnie one mają zasadnicze znaczenie dla oceny „wybitności” i wiarygodności dorobku.

Wreszcie, choć stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie nieuregulowanym (art. 228 ust. 9 PSWN), brak bardziej szczegółowych standardów

proceduralnych (quorum i sposób głosowania w gremiach RDN, struktura recenzji, obowiązkowe elementy uzasadnienia decyzji) ogranicza przewidywalność.

Wątpliwość budzi też brak udziału uczelni kandydata w postępowaniu, podczas gdy to uczelnia zazwyczaj finansuje postępowanie (co wynika z PSWN).

5.4.4. Problemy interpretacyjne

W praktyce powstają pytania o treść i miarę pojęcia „wybitności”. Nie wiadomo, czy chodzi o mierniki bibliometryczne, wpływ wdrożeniowy, oryginalność metodologiczną, uznanie środowiskowe, czy kumulatywną ocenę tych elementów. Ustawodawca nie wyjaśnia, w jaki sposób ważyć współautorstwo i wieloletnie, rozproszone wkłady w zespołach, ani jak dokumentować „uczestnictwo w projektach”. Nie jest jasne, czy wystarcza rola wykonawcy, czy wymagana jest funkcja kierownicza.

Wątpliwości budzi też status recenzenta zagranicznego z art. 229 ust. 1 pkt 2 PSWN. Różnorodność systemów akademickich powoduje trudności w porównaniu „stanowiska profesora” i „samodzielnego kierowania zespołem” przez co najmniej pięć lat.

Nieostry pozostaje zakres danych publikowanych w systemie teleinformatycznym (art. 230 ust. 2 PSWN) w kontekście ochrony danych osobowych. Brak jest ustawowego minimum anonimizacyjnego dla osób trzecich (np. współautorów) i brak wyraźnych reguł retencji.

W tle pozostaje też pytanie o zakres związania Prezydenta wnioskiem RDN. Praktycznie decyzja ma charakter wnioskowy, ale brak terminu i brak instrumentów dyscyplinujących może prowadzić do przewlekłości postępowania niezależnej od stron.

5.4.5. Propozycje *de lege ferenda*

Zasadne jest ustawowe doprecyzowanie przesłanki „wybitnych osiągnięć” poprzez wskazanie ogólnych kategorii dowodowych (m.in. wpływ naukowy, wdrożeniowy, tworzenie szkół badawczych, nagrody o międzynarodowym znaczeniu), z możliwością różnicowania w akcie wykonawczym, według dziedzin naukowych.

Warto dodać minimalne standardy proceduralne, w tym katalog i tryb wyłączeń z tytułu konfliktu interesów (współautorstwo w ostatnich X latach, wspólne granty, relacje służbowe/rodzinne), obowiązek oświadczeń o konflikcie interesów recenzentów

publikowanych w skrócie, strukturę recenzji (kryteria, wskazanie mocnych/słabych stron, syntetyczny wniosek), elementy uzasadnienia decyzji RDN oraz wymogi dokumentacyjne (protokół i utrwalenie obrad w zakresie niezbędnym do kontroli legalności). Kwestie te powinny być uregulowane na poziomie ustawy, a nie w aktach wewnętrznych czy komunikatach i wytycznych RDN.

Wątek etyczny należałoby rozszerzyć. W szczególności trzeba rozważyć wprowadzenie obligatoryjnej weryfikację rzetelności (np. przez właściwe komisje ds. etyki lub RDN) nie tylko w razie sygnału o naruszeniu praw autorskich, ale także w razie uprawdopodobnienia innych ciężkich naruszeń. Wskazane jest skrócenie pięcioletniej karencji do dwóch–trzech lat lub umożliwienie wcześniejszego ponowienia przy „istotnym zwiększeniu dorobku”, z jasną ścieżką dowodową.

Dla fazy prezydenckiej należałoby określić termin na rozstrzygnięcie oraz konsekwencje jego przekroczenia (np. obowiązek poinformowania Ministra lub RDN, ewentualnie mechanizm reasumpcji przez organ wnioskujący), tak aby domknąć oś czasu postępowania.

Warto także ujednolicić standard jawności i ochrony danych. Należy przy tym ustawowo wskazać zakres publikacji (bez danych wrażliwych i z anonimizacją osób trzecich) oraz okres i formę archiwizacji.

5.4.6. Wnioski

Rozdział 4 Działu V PSW trafnie łączy bardzo wysoki próg jakości z kontrolą zewnętrzną i państwowym aktem nadania, wzmacniając prestiż i zaufanie do instytucji tytułu. Jednocześnie ogólność głównych kryteriów, słabe uregulowanie konfliktów interesów, długa i sztywna karencja po decyzji negatywnej oraz brak terminu dla Prezydenta tworzą obszary ryzyka dla jednolitości i przewidywalności praktyki.

Uzupełnienie przepisów o minimalne standardy materialne i proceduralne – w szczególności doprecyzowanie „wybitności”, wprowadzenie reżimu dotyczącego oświadczeń o konflikcie interesów, rozszerzenie weryfikacji etycznej, skrócenie lub warunkowe uelastycznienie karencji oraz domknięcie osi czasu na etapie prezydenckim pozwoliłoby zachować wysoki próg merytoryczny przy jednoczesnym wzmocnieniu rzetelności, porównywalności i odporności postępowania na uznaniowość. Zasadne byłoby włączenie do postępowania uczelni, z której pochodzi kandydat do tytułu.

5.5. Rozdział 5: Rada Doskonałości Naukowej (art. 232-240 PSWN)

5.5.1. Wprowadzenie i *ratio legis*

Ustawodawca powierza Radzie Doskonałości Naukowej rolę „węzła” jakościowego w systemie awansów naukowych. Ma ona zapewniać jednolity, wysoki standard nadawania stopni i tytułu oraz działać jako centralny organ administracji w tych postępowaniach. Konstrukcja łączy trzy funkcje: 1) organu pierwszoplanowego w wybranych czynnościach procesowych (habilitacja, tytuł profesora), 2) organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego wobec podmiotów doktoryzujących i habilitujących, oraz 3) strażnika legalności i standardów (nadzór, wznowienia, stwierdzanie nieważności).

Ratio legis tej instytucji jest więc podwójne. Po pierwsze jest nią unifikacja praktyki w skali kraju, a po drugie, podniesienie odporności systemu na lokalne odchylenia jakościowe, przy zachowaniu publicznej odpowiedzialności i kontroli sądowo-administracyjnej.

5.5.2. Mocne strony regulacji

Model instytucjonalny wzmacnia spójność i przejrzystość procedur. RDN ma wyraźnie zdefiniowany status organu centralnego (art. 232 ust. 2 i 2a PSWN), a jej decyzje w sprawach odwoławczych i zażaleniowych zapadają po zasięgnięciu co najmniej dwóch opinii recenzyjnych (art. 238 ust. 2 PSWN), co podnosi merytoryczną wiarygodność rozstrzygnięć.

Skład dyscyplinarny (po trzech przedstawicieli na dyscyplinę, wyjątkowo pięciu) ułatwia wewnętrzną ekspertyzę i równoważy wpływy poszczególnych pól wiedzy, a limity wieku i liczby kadencji (art. 233 ust. 3 i 5 PSWN) zapobiegają „zasklepieniu” personalnemu.

Po stronie operacyjnej Biuro RDN jako państwowa jednostka budżetowa (art. 237 PSWN) zapewnia stabilne zaplecze, a losowe porządkowanie list kandydatów na recenzentów (art. 240 PSWN) ogranicza ryzyko „ręcznego doboru” opiniodawców.

Wreszcie, katalog zadań nadzorczych (art. 238–239 PSWN) – od żądania wyjaśnień po stwierdzanie nieważności uchwał i wznowianie postępowań – pozwala reagować na patologie i ujednolicać standard postępowań awansowych.

5.5.3. Słabe strony i wady legislacyjne

Silne podłączenie RDN do pionu rządowego osłabia postrzeganą niezależność. Minister powołuje i odwołuje przewodniczącego (art. 235 ust. 4 PSWN) oraz zatwierdza statut (art. 236 ust. 3 PSWN), a RDN podlega kontroli na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej (art. 232 ust. 3 PSWN). W praktyce tworzy to podwójną zależność: instytucjonalną i budżetową. Biuro znajduje się w części budżetu ministra, co może wpływać na autonomię orzecznictwa w sprawach spornych i systemowo wrażliwych.

Kwalifikacje członków RDN są związane z bieżącymi wykazami wydawnictw i czasopism (art. 233 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 267 PSWN), co wprowadza do składu ryzyko dyscyplinarnej asymetrii w dostępie do mandatu.

Ustawa nie ustala minimalnych, twardych reguł konfliktu interesów dla członków i recenzentów (poza sankcją za notoryczne spóźnienia recenzentów), zaś losowanie z listy przygotowanej przez zespół dyscyplinarny (art. 240 PSWN) pozostawia pole do selekcji „puli wyjściowej”.

Niewyraźne są też gwarancje partycypacji mniejszościowych segmentów środowiska w reprezentacji dyscyplin. Próg trzech mandatów sam w sobie nie zapewnia bowiem pluralizmu.

W płaszczyźnie procesowej regulacje o nadzorze (art. 239 PSWN) są rozbudowane, ale brakuje wprost ujętych terminów załatwienia spraw nadzorczych i jednolitych standardów uzasadnienia decyzji, co osłabia przewidywalność i weryfikowalność.

5.5.4. Problemy interpretacyjne

Niejasne pozostają granice dyscyplinarnej „reprezentacji” przy składaniu oświadczeń przez kandydatów i elektorów niepowiązanych etatowo z podmiotami uprawnionymi (art. 233 ust. 5–6 PSWN). Nie wiadomo jak weryfikować realną przynależność naukową, zwłaszcza w obszarach interdyscyplinarnych i przy zmianach afiliacji.

W ustawie brakuje regulacji wyłączeń, a to rodzi pytania o standard bezstronności członków zespołów i prezydium w sprawach, gdzie występują silne powiązania instytucjonalne lub grantowe.

Losowanie kolejności kandydatów na recenzentów (art. 240 ust. 1a–2 PSWN) nie przesądza o transparentności „wejścia na listę”. Ustawa nie wskazuje, czy i jak publikować skład puli.

5.5.5. Propozycje *de lege ferenda*

Dla wzmocnienia niezależności warto rozważyć zmianę sposobu powołania przewodniczącego: wybór przez plenarny skład RDN z ewentualną akceptacją legalności przez ministra zamiast powołania wprost. Jednocześnie należałoby przenieść ciężar „punktacyjny” z wymogów członkowskich na opisowe kryteria jakości (wpływ naukowy, wdrożeniowy, tworzenie szkół badawczych), pozostawiając wykazy jako pomocnicze, a nie determinujące.

Ustawa powinna zawierać minimalny, zamknięty katalog konfliktów interesów dla członków, zespołów i recenzentów (współautorstwo z wnioskodawcą w ostatnich X latach, wspólne granty, pozostawanie w stosunku zależności, więzi rodzinne), obowiązek oświadczeń dotyczących konfliktu interesów z publikacją ich streszczeń oraz tryb wyłączeń z terminami.

W części recenzenckiej zasadne jest uzupełnienie art. 240 PSWN o obowiązek publikacji pełnej puli kandydatów i protokołu losowania. Można też dodać wymóg minimalnego udziału recenzentów zagranicznych w dyscyplinach o silnej internacjonalizacji.

Po stronie nadzoru warto wprowadzić terminy załatwienia sprawy (np. 60/90 dni), standard uzasadnienia decyzji i jawny rejestr czynności nadzorczych (z anonimizacją).

Zasadne jest również doprecyzowanie trybu zdalnych posiedzeń takich jak weryfikacja tożsamości, rejestracja i archiwizacja nagrań, metadane techniczne jako część akt.

5.5.6. Wnioski

Obecna regulacja lokuje RDN w roli centralnego gwaranta jakości i legalności postępowań o stopnie i tytuł, zapewniając instrumenty orzecznicze i nadzorcze oraz operacyjne zaplecze. Jednocześnie nadmierna zależność ustrojowa od ministra, „punktacyjne” sito kwalifikacji członków, niedookreślony reżim konfliktu interesów i ograniczona transparentność mechanizmów recenzenckich tworzą luki, które mogą osłabiać legitymizację rozstrzygnięć w oczach środowiska. Dookreślenie standardów związanych z konfliktem interesów i losowania, większa autonomia wyboru władz, odformalizowanie wpływu wykazów oraz uszczelnienie trybu nadzorczego i zdalnego domknęłyby projekt w kierunku bardziej

niezależnego, przewidywalnego i odpornego na zarzuty uznaniowości strażnika doskonałości naukowej.

PODSUMOWANIE

Opracowanie zawierało diagnozę wybranych obszarów funkcjonowania ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W punkcie wyjścia potwierdza ono, że reforma z 2018 r. stworzyła nową koncepcję systemu: mocno odwołującą się do konstytucyjnych gwarancji autonomii uczelni i wolności nauki, osadzoną w logice jakości (kategorie naukowe, rola PKA i RDN), opartą na efektach uczenia się oraz z elementami cyfryzacji i jawności postępowań. Jednocześnie analiza wykazuje, że liczne rozwiązania mają charakter nadmiernie deklaracyjny albo zostały przeniesione z poziomu ustawy na poziom rozporządzeń i aktów wewnętrznych, co powodują uznaniowość, rozwarstwienie standardów i spory interpretacyjne.

W Dziale I mocną stroną jest jasne zakotwiczenie w wartościach konstytucyjnych i uporządkowanie pojęć działalności naukowej. Słabością jest zbyt ogólny, „programowy” język części norm oraz niedookreślone granice ingerencji państwa w autonomię uczelni. Szczególnie problematyczne są szerokie delegacje do rozporządzeń (np. klasyfikacja dziedzin/dyscyplin) bez materiałowych kryteriów i brak jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za ewaluację polityki naukowej. Konieczne jest więc przejście od deklaracji do przepisów operacyjnych, a także wprowadzenie słowniczka pojęć ustawowych, mierzalnych celów polityki, precyzyjnych upoważnień i doprecyzowanie relacji autonomia–nadzór.

Dział II (szkolnictwo wyższe) pokazuje równoległe tendencje. Z jednej strony – poszerzenie autonomii programowej (PRK, profile kształcenia), gwarancje ciągłości kształcenia i cyfryzacja dokumentów, a z drugiej strony – nadmierne upoważnienia dla ministra (zwłaszcza art. 81 PSWN), które *de facto* pozwalają kształtować materię ustawową w akcie wykonawczym.

Ustrój uczelni został ukształtowany z silną pozycją rektora i nie w pełni klarownym statusem rady uczelni, co generuje napięcia kompetencyjne i osłabia kolegialność.

W dydaktyce utrzymują się luki definicyjne (np. „ponad połowa efektów uczenia się”, kryterium „potrzeb społeczno-gospodarczych”, zasady kształcenia zdalnego), a w relacjach ze studentami – choć ważnym osiągnięciem jest administracyjna forma rozstrzygnięć (świadczenia, skreślenia) – brakuje ustawowych standardów minimum dla egzaminów

komisyjnych, środków zaskarżenia, ochrony studentów-rodziców i pełnej elektronizacji z jasno wskazanymi metadanymi dowodowymi.

Sfera partycypacji studenckiej jest wzmocniona (samorząd i fundusz), ale niejednoznaczna publicznoprawnie i pozbawiona ustawowych zasad nadzoru i sprawozdawczości. Status organizacji studenckich zależy nadmiernie od uznania rektora.

W obszarze pracowniczym pozytywne są transparentne konkursy i porządek płacowo-socjalny, lecz różnicowanie pensum, oceny okresowe i zasady dodatkowego zatrudnienia pozostawione regulacjom wewnętrznym prowadzą do nierówności. Brakuje też mechanizmu indeksacji minimalnych płac.

Wreszcie, architektura komercjalizacji (AIP/CTT/spółki) jest kompletna, ale niesymetrycznie chroni nie-pracowniczych twórców (studenci, doktoranci) i zbyt słabo zabezpiecza przejrzystość gospodarowania mieniem.

Dział III (studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne i inne formy) porządkuje minimum ramowe i wiąże efekty z PRK, ale potrzebuje ustawowych standardów jakości (QA), jawności opłat i „stackowalności” efektów (ECTS/mikropoświadczenia) oraz doprecyzowania statusu dokumentów z „innych form”.

Dział IV (federacje) tworzy użyteczne narzędzie integracji potencjału i wspólnej ewaluacji, lecz nadmiernie centralizuje decyzje w rękach ministra, zawiera nieostry zakaz „konkurencji” między federacją a członkami i nie narzuca minimalnych standardów rachunkowych dla działalności gospodarczej federacji. Bez doprecyzowania grozi to wysokimi kosztami transakcyjnymi i ryzykiem sporów.

Dział V (stopnie i tytuł) najpełniej pokazuje napięcie między wysokim progiem jakości a niejednorodnością praktyki. W doktoracie sensownie oddzielono kształcenie od postępowania o nadanie stopnia, ale zbyt wiele elementów procedury przeniesiono do uchwał senatów, co generuje różnice między uczelniami i spory, a także wprowadza niejednolite standardy.

Szkoły doktorskie, w obecnej konstrukcji, częściej centralizują formalności niż realnie wzmacniają środowisko badawcze.

W habilitacji pozytywnie należy ocenić jawność postępowania, jawność, recenzje zewnętrzne i ciągłość postępowań. Słabą stroną rozwiązań habilitacyjnych jest zależność od zmiennych wykazów czasopism/wydawnictw, brak twardych reguł konfliktu interesów,

automatyczna blokada po dwóch recenzjach negatywnych, uznaniowość odmów wszczęcia postępowania o nadanie stopnia i nadmiernie dolegliwa karencja po wycofaniu wniosku.

Tytuł profesora jest dobrze zabezpieczony rangą i zewnętrzną weryfikacją, lecz cierpi na ogólność przesłanki „wybitności”. Negatywnie należy ocenić także brak ustawowych reguł dotyczącą konfliktu interesów, długą i sztywną karencję po decyzji negatywnej oraz brak terminu na rozstrzygnięcie przez Prezydenta.

RDN – jako centralny gwarant jakości postępowania w sprawie stopni i tytułu – dysponuje realnymi narzędziami orzeczniczymi i nadzorczymi, ale jej ustrojowa zależność od ministra (powołanie przewodniczącego, zatwierdzanie statutu, budżet) i brak ustawowych standardów dotyczących konfliktu interesów oraz losowania recenzentów podważają postrzeganą niezależność i transparentność.

Wspólna oś problemowa, która wyłania się z całej analizy dokonanej w opracowaniu, to nadmiar delegacji ustawowych i niedobór norm operacyjnych. Tam, gdzie ustawa powinna rozstrzygać (procedury awansowe, standardy rozstrzygania konfliktu interesów, minimalne gwarancje studenckie, kryteria jakości), często milczy lub odsyła do aktów niższych, w tym wewnętrznych. Tam, gdzie wystarczyłby akt wykonawczy, nierzadko przesądza kazuistycznie.

Skutkiem jest uznaniowość, niejednolitość i kosztowna w utrzymaniu „kultura wyjątków”.

Drugą osią problemową są braki w jawności i rozliczalności: od recenzenckich pul i procedur wyłączeń, przez rachunkowość federacji i komercjalizacji, po kalkulację kosztów kształcenia i metadane doręczeń elektronicznych.

Rekomendowany kierunek zmian obejmuje cztery główne rekomendacje. Po pierwsze, operacjonalizacja części ogólnej: słowniczek legalny, określenie granic ingerencji państwa w autonomię uczelni, jasny mechanizm koordynacji polityki naukowej.

Po drugie, ograniczenie i doprecyzowanie delegacji ustawowych, a także przywrócenie minimalnych gwarancji Kodeksu postępowania administracyjnego w kluczowych postępowaniach.

Po trzecie, unifikacja ustawowa procedur doktorskich i habilitacyjnych oraz wzmocnienie rzetelności: katalog konfliktów interesów i wyłączeń, stabilizacja wykazów czasopism i wydawnictw punktowanych, zbalansowanie reguły „dwóch negatywnych”,

proporcjonalne karencje, doprecyzowanie „wybitności” przy tytule profesora i domknięcie osi czasu na etapie prezydenckim.

Po czwarte, wzmocnienie niezależności i transparentności RDN (wybór przewodniczącego przez skład, publiczna pula recenzentów i protokoły losowań, terminy w nadzorze).

Wnioskiem ogólnym jest potrzeba przesunięcia ciężaru z deklaracji na egzekwowalne standardy i z uznaniowości na porównywalność. System, który dobrze identyfikuje wartości i chce premiować jakość, wymaga teraz precyzyjnych, jednolitych i transparentnych narzędzi: mniej „ciszy legislacyjnej”, więcej jasnych reguł i mierników. Tak zaktualizowane PSWN lepiej zrównoważy autonomię środowiska akademickiego z odpowiedzialnością publiczną państwa, zwiększy przewidywalność rozstrzygnięć, ograniczy pole sporów i podniesie społeczne zaufanie do polskiej nauki i szkolnictwa wyższego.