

Gdańsk, 25 marca 2022 r.

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

pt. „*Nadzór ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad szkołami wyższymi. Studium administracyjnoprawne*”

Autor rozprawy: mgr Sylwia Szadok

Rozprawa napisana pod kierunkiem: prof. UG, dr hab. Eugeniusza Bojanowskiego

Promotor pomocnicza: dr Dominika Tykwińska-Rutkowska

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Gdańskiego

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest problematyka nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad szkołami wyższymi.

Szkoły wyższe posiadają zagwarantowaną im przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) autonomię na zasadach określonych w ustawie. Autonomia służyć ma ochronie podstawowych wartości działalności naukowej i dydaktycznej szkół wyższych takich jak wolność nauczania, badań naukowych oraz twórczości artystycznej. Uczelnie spełniają istotną rolę, jak wskazuje sam ustawodawca w preambule do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.; dalej jako: p.s.w.n.) „realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu”. Wykonywane przez nie zadania z zakresu administracji publicznej polegające na kształceniu oraz na rozwijaniu nauki są przedmiotem zainteresowania państwa. Państwo zapewnia sobie możliwość czuwania nad jakością kształcenia, a także nad przestrzeganiem przepisów przez uczelnie poprzez sprawowanie nadzoru nad szkołami wyższymi. Jednocześnie niezbędne jest określenie praw i obowiązków szkół wyższych związanych z nadzorem ze strony państwa. Szczególne problemy powstają z racji tego, że minister reprezentuje państwo, natomiast szkoły wyższe usytuowane są poza aparatem państwowym. Okoliczność ta rodzi szereg problemów prawnych – po stronie ministra są to zwłaszcza problemy związane z tym co, kiedy i w jakich sytuacjach minister może uczynić w stosunku do szkół wyższych. Po stronie szkół wyższych są to w szczególności problemy związane z określeniem granic nadzoru i możliwością zastosowania poszczególnych środków nadzoru przez ministra. Interesująca jest także zauważalna w nauce prawa administracyjnego dyskusja na temat charakteru prawnego szkół wyższych, dotycząca

kwalifikowania ich tradycyjnie do zakładów administracyjnych lub korporacji prawa publicznego, albo przyjmowania, że jest to jest to nowa kategoria podmiotów mająca cechy zakładu i korporacji o nieustalonej jeszcze nazwie.

Celem rozprawy doktorskiej jest przedstawienie konstrukcji nadzoru i zasad jego stosowania przez ministra wobec szkół wyższych na tle aktualnie obowiązującego polskiego prawa i współczesnego stanu debaty naukowej w tym zakresie, przede wszystkim przez przedstawienie i analizę środków nadzoru przysługujących ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Badanie konstrukcji nadzoru służy doskonaleniu narzędzi nadzoru, zwłaszcza w kontekście ochrony szkoły wyższej jako jednostki autonomicznej, a także pod kątem ochrony przysługującego obywatelom prawa do nauki oraz dostępu do wykształcenia.

W rozprawie zostaje przyjęta koncepcja zawężonego pojęcia nadzoru nad szkołami wyższymi. Zawężenie polega na tym, że po pierwsze, rozważania dotyczące nadzoru ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nad szkołami wyższymi zostają ograniczone wyłącznie do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Po drugie, kwestia nadzoru będzie badana w zakresie uregulowań zawartych w dziale XIII ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zatytułowanym „Nadzór nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki”. Powyższe ustalenie uzasadnia stosowanie założenia racjonalności ustawodawcy, który w dziale tym umieścił środki nadzoru. Po trzecie, nadzór omawiany w rozprawie zostaje zawężony do jednego z kryteriów wskazanych w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a mianowicie do zgodności działania uczelni z przepisami prawa, czyli do kryterium legalności. Po czwarte, zawężenie polega na wyłączeniu problematyki kary administracyjnej określonej w art. 431 p.s.w.n., pomimo umieszczenia jej w dziale XIII ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, z uwagi na ustalenie, że kara administracyjna stanowi formę przymusu administracyjnego.

Główną metodą badawczą stosowaną w rozprawie jest metoda dogmatycznoprawna polegająca na analizie obowiązujących krajowych aktów normatywnych odnoszących się do omawianej problematyki. Dodatkowo zastosowano także metodę historyczną, ukazującą zmiany w legislacji. Rozważania zostały wzbogacone orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, co ułatwia dostrzeżenie problemów występujących w praktyce, które powoduje nieprecyzyjna regulacja prawna.

Rozprawa doktorska obejmuje cztery rozdziały. W rozdziale pierwszym, poświęconym zagadnieniom wprowadzającym, przedstawiono aktualny system szkolnictwa

wyższego w Polsce, omówiona została organizacja szkoły wyższej, a także przybliżono problematykę charakteru prawnego szkoły wyższej.

Rozdział drugi został poświęcony pojęciu nadzoru w prawie administracyjnym i nauce prawa administracyjnego. W rozprawie przedstawiono koncepcje pojęcia nadzoru występujące w nauce prawa administracyjnego oraz dokonano analizy stosunku pojęcia nadzoru do pojęć bliskoznacznych, takich jak policja administracyjna, kierownictwo oraz kontrola. Ponadto omówione zostały rodzaje nadzoru, a także pojęcie i klasyfikacja środków nadzoru. Na tej podstawie została podjęta próba przedstawienia konstrukcji nadzoru nad szkołami wyższymi. Problematyka nadzoru nad szkołami wyższymi została przedstawiona także poprzez scharakteryzowanie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki jako organu nadzoru.

Rozdział trzeci dotyczy konkretnych środków nadzoru stosowanych przez ministra wobec szkół wyższych w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Środki nadzoru podzielono na dwie grupy, a mianowicie na środki nadzoru o charakterze podmiotowym oraz o charakterze przedmiotowym. W ramach każdej z grup omówiono poszczególne środki nadzoru.

Natomiast rozdział czwarty poświęcony jest proceduralnym aspektom stosowania środków nadzoru wobec szkół wyższych. W rozdziale tym omówiona została problematyka formy aktu nadzoru, zanalizowano formy prawne w jakich działa minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki stosując poszczególne środki nadzoru. Ponadto przedstawiono procedurę stosowania aktów nadzoru, a także możliwości ochrony szkoły wyższej przed zastosowanym środkiem nadzoru.

W rozprawie uwzględniono także relacje między zakresem nadzoru a autonomią uczelni. Z przeprowadzonych badań wynika, iż nadzór, a w zasadzie intensywność nadzoru, decyduje o rzeczywistym zakresie autonomii szkół wyższych. Im bardziej precyzyjnie uregulowane są środki nadzoru, tym ochrona autonomii uczelni jest wyższa. Ustawodawca tworząc regulacje prawne dotyczące nadzoru nad uczelniami powinien respektować konstytucyjnie gwarantowaną autonomię szkół wyższych, poprzez takie kształtowanie konstrukcji nadzoru, które nie będzie jej niweczyło. Z kolei minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki działając jako organ nadzoru powinien mieć na uwadze, że stosując środki nadzoru wobec szkół wyższych, nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności organizacyjnej wobec szkół wyższych, lecz działa wyłącznie na podstawie i w granicach wskazanych przepisami ustawy.