

ALEKSANDRA SYRYT<sup>1</sup>

# Kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce w drodze aktów wykonawczych i wewnętrznych – zakres dopuszczalnej regulacji

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie możliwości regulacji spraw dotyczących szkolnictwa wyższego w aktach wykonawczych i wewnętrznych. Na tle zasady autonomii szkół wyższych i zasad dotyczących tworzenia prawa, w szczególności zasad wydawania rozporządzeń, zarysowano dopuszczalne granice delegowania materii odnoszącej się do szkolnictwa wyższego do rozporządzeń, a także aktów wewnętrznych szkół wyższych. Wskazano też, że nieprawidłowy podział materii między ustawę a rozporządzenie nie tylko narusza konstytucyjne reguły tworzenia prawa, ale też jest sprzeczny z ochroną zaufania podmiotów do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą podziału i równowagi władzy.

Wadliwe kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego nie sprzyja jakości kształcenia oraz prowadzeniu badań naukowych. Utrudnia to również realizację wolności nauki.

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo wyższe, autonomia uniwersytetu, Konstytucja, system źródeł prawa, prawodawstwo delegowane

---

<sup>1</sup> Dr Aleksandra Syryt – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; e-mail: a.syryt@uksw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7501-0786.

ALEKSANDRA SYRYT

## Shaping the higher education system in Poland by way of executive and internal acts – the permissible regulation scope

### Abstract

The article discusses the issue of the possibility of regulating matters concerning higher education and its institutions in executive and internal acts. It presents the acceptable limits of posting matters relating to higher education to regulations, as well as internal acts of higher education institutions. These limits are described taking into account the principle of autonomy of higher education institutions, as well as the rules on the creation of law, in particular the rules for issuing regulations. It was also pointed out that the incorrect division of matter between act of parliament (statute) and the regulation violates constitutional rules of law creation. It is also contrary to the protection of entities' trust in the state and law and the principle of division and balance of power.

Faulty formation of the higher education system is not good to the quality of education and conducting scientific research. It hinders the implementation of the freedom of science.

**Keywords:** higher education, autonomy of university, Constitution, system of sources of law, delegated legislation

## Wprowadzenie

Kształt systemu szkolnictwa wyższego bez wątpienia wpływa na realizację podstawowych zadań powierzonych szkołom wyższym, a mianowicie na kształcenie i na prowadzenie badań naukowych. Od 2005 r. szkolnictwo wyższe jest regulowane ustawą, której tytuł – zgodnie z § 19 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>2</sup> – określa się nazwą „Prawo”. W literaturze podkreśla się, że: „nazwa ta jest właściwa, gdy dana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje obszerną dziedzinę spraw, ale czyni to za pomocą przepisów należących do różnych dziedzin prawa. Ustawa taka może pełnić, podobnie jak kodeks, podstawową funkcję w danej dziedzinie stosunków społecznych, ale wobec posługiwania się rozwiązaniami właściwymi dla różnych dziedzin prawa nie będzie mogła odegrać roli unifikującej i integrującej dla tej dziedziny – zasady zawarte w jej części ogólnej znajdują zastosowanie w przypadkach regulowanych przez inne ustawy z tej dziedziny tylko wtedy, gdy w ustawach tych będzie zamieszczone odesłanie do tych przepisów”<sup>3</sup>.

Decyzja ustawodawcy o stworzeniu ustawy, która kompleksowo ureguje zagadnienia związane ze szkolnictwem wyższym, powoduje, że tym bardziej należy rozważyć, na ile w tego typu rodzaju rozwiązaniach prawnych możliwe jest delegowanie określonych materii do uregulowania w aktach podustawowych, w tym do rozporządzeń i aktów wewnętrznych. W ramach toczącej się debaty dotyczącej reformy szkolnictwa wyższego celowe jest określenie konstytucyjnych ram dopuszczalnej reakcji prawodawcy w kształt systemu szkolnictwa wyższego. Niniejszy artykuł będzie próbą wyznaczenia stosownych granic w oparciu o konstytucyjne normy dotyczące funkcjonowania szkół wyższych oraz w odniesieniu do zasad stanowienia prawa, w szczególności podziału materii aktu normatywnego między ustawę a akty podustawowe.

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

<sup>3</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 19–37.

## Konstytucyjna zasada autonomii szkół wyższych

Punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest konstytucyjna zasada autonomii szkół wyższych wynikająca z art. 70 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> Wskazany przepis stanowi, że: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Komentatorzy tej regulacji podkreślają, że Konstytucja RP, zapewniając autonomię szkół wyższych, nie definiuje pojęcia „autonomia” ani nie ustanawia jej zakresu. Oznacza to, że kwestie te pozostawiono dookreśleniu przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że nie można zrekonstruować konstytucyjnego pojęcia autonomii szkół wyższych. Dekodowanie jego rozumienia jest możliwe przy uwzględnieniu podstawowych celów i funkcji szkół wyższych, a także wolności i praw, które mogą być w ramach funkcjonowania tych szkół urzeczywistnione w formie zinstytucjonalizowanej<sup>5</sup>. Ponadto podkreśla się również, że istotę autonomii można rozumieć jako prawo indywidualnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych danej zbiorowości<sup>6</sup>.

Definicja autonomii szkół wyższych z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP została sformułowana w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdza się w nich, że: „Przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego”<sup>7</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał elementy składające się na autonomię szkół wyższych i uznał, że są nimi: 1) prawo ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych oraz regulaminów studiów, które decydują o ich toku; 2) prawo wybierania – przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami – władz stanowiących i wykonawczych uczelni; 3) prawo podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, której celem jest pokrywanie wydatków uczelni; 4) prawo powoływania instytucji oraz organizacji reprezentujących interesy uczelni wobec władz publicznych; 5) system odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników i studentów przed organami własnej uczelni<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

<sup>5</sup> Zob. W. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki, *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Nb 121.

<sup>6</sup> Zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014, s. 49.

<sup>7</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258. Podobnie w wyroku TK z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15.

<sup>8</sup> Zob. wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 99. Podobnie w systematyce przedstawionej w: W. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki, op. cit., Nb 175.

Wskazana wyżej autonomia nie ma charakteru samoistnego. Wyznacza ona bowiem organizacyjne ramy urzeczywistniania prawa do nauki, wolności nauczania, prowadzenia badań naukowych i twórczości artystycznej w formule zinstytucjonalizowanej. Oznacza to, że art. 70 ust. 5 Konstytucji RP w odniesieniu do szkół wyższych stanowi punkt wyjścia określenia warunków działalności szkół wyższych, by te mogły skutecznie realizować powierzone im zadania<sup>9</sup>. Innymi słowy, kształt systemu szkół wyższych powinien umożliwić jednostce korzystanie z konstytucyjnej wolności nauki i sztuki, a także z wolności nauczania, a gwarancja autonomii szkół wyższych ma ułatwić korzystanie z tych wolności przez osoby uczestniczące w ich działalności<sup>10</sup>.

Z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP wynika przyznanie pewnego zakresu swobody szkołom wyższym. Swoboda ta nie jest jednak absolutna, gdyż ustrojodawca wyraźnie wskazał, że autonomię zapewnia się na zasadach określonych w ustawie. Skoro więc zagadnienia związane z konstytucyjną autonomią szkół wyższych mają być rozwijane w ustawie, to akt ten musi uwzględniać zasady i wartości konstytucyjne, które pozwolą właściwie wyznaczyć swobodę regulacyjną ustawodawcy. Rolą tego ustawodawcy jest wyznaczenie szczegółowego kształtu oraz zakresu autonomii<sup>11</sup>.

Skoro zatem ustrojodawca jako podstawowy akt normatywny dotyczący zapewnienia autonomii szkoły wyższej wskazał ustawę, to właśnie ten akt ma wyznaczać zagadnienia związane ze szkolnictwem wyższym. Patrząc na dane zagadnienie systemowo, należy stwierdzić, że działalność ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona wartościami i zasadami konstytucyjnymi, które mają związek przede wszystkim z budową systemu źródeł prawa i realizacją konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

## Ustawa jako podstawowy akt regulujący system szkolnictwa wyższego

Ustrojodawca wyraźnie powierzył rozwinięcie zagadnienia autonomii szkół wyższych ustawodawcy. Ustawa będzie więc tym podstawowym aktem, w którym kształt szkolnictwa wyższego będzie określony. Jest to naturalna konsekwencja

<sup>9</sup> Zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjne aspekty autonomii...*, op. cit., s. 49; A. Kiebała, *Autonomia szkół wyższych (rozdział 4)*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008, s. 119.

<sup>10</sup> Zob. M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, s. 25.

<sup>11</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 70*, [w:] idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 11–12; W. Borysiak, M. Królikowski, K. Szczucki, op. cit., Nb 169.

pozycji, jaką w systemie źródeł prawa zajmuje ten akt. Pojęcie ustawy jest utrwalone tak w orzecznictwie, jak w doktrynie prawnej i na potrzeby niniejszego opracowania nie istnieje konieczność zmiany tego podejścia. Zatem Konstytucja RP, odsyłając do uregulowania danych materii w ustawie, rozumie przez to akt normatywny (zawierający normy generalne i abstrakcyjne) wydawany przez parlament w szczególnej procedurze uregulowanej w Konstytucji, zajmujący najwyższe miejsce w systemie prawa krajowego, z wyjątkiem Konstytucji, co do zasady o nieograniczonym zakresie przedmiotowym<sup>12</sup>.

Bez wątpienia treści dotyczące kształtu szkolnictwa wyższego mogą być uregulowane w ustawie. Pojawia się jednak pytanie, czy istnieje możliwość przeniesienia niektórych treści z tego zakresu do innych aktów prawnych, a jeśli tak, to na jakich zasadach i jak szeroko inne akty mogą regulować zagadnienia związane ze szkolnictwem wyższym. Innymi słowy, chodzi o odpowiedź, czy obecnie wszystkie zagadnienia, które ma uregulować ustawa, do której następuje odesłanie przez przepis konstytucyjny, muszą być określone w akcie o nazwie „ustawa”.

Pytanie to ma związek z problematyką tzw. zasady wyłączności ustawy, która przed 17 października 1997 r. miała inny wymiar niż obecnie. Pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych istniały wątpliwości co do prawodawstwa organów administracji publicznej, gdyż na podstawie danych upoważnień wydawano zarówno rozporządzenia wykonawcze, jak i zarządzenia bądź uchwały. Ze względu na niepewność co do charakteru tych aktów i ich skuteczności wobec jednostek (podmiotów zewnętrznych wobec organów administracji) sformułowano zasadę wyłączności ustawy, która polegała na tym, że wskazywano na sprawy, które powinny być regulowane w drodze ustawy, określając w ten sposób materię ustawową. Przesądzano w ten sposób, że określone zagadnienia musiały być uregulowane w ustawie, by nie dochodziło do nadużyć administracji publicznej w sferze stanowienia prawa, zwłaszcza w ramach wydawania samoistnych aktów prawotwórczych.

W Konstytucji RP z 1997 r. ustrojodawca stworzył wyraźny podział w systemie źródeł prawa na prawo powszechnie i wewnętrznie obowiązujące<sup>13</sup>. To spowodowało odejście od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej

<sup>12</sup> Zob. np. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 136–137; A. Gwiżdż, *Ustawa i materia ustawodawcza*, [w:] A. Patrzałek (red.), *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, Wrocław 1988, s. 85 i n.; idem, *Struktura wewnętrzna ustawy*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 105–115; K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] ibidem, s. 23–39; K. Działocha, *Ustawa a inne akty normatywne oraz ustawodawstwo delegowane*, [w:] ibidem, s. 60–75 i s. 39–60; M. Fedorowicz, *Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (Zagadnienia wybrane)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004(2), s. 71–73.

<sup>13</sup> Zob. art. 87 i art. 93 Konstytucji RP.

jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii”<sup>14</sup>.

Powyższe oznacza, że obecnie nie ma konieczności rozstrzygnięcia, czy dana materia musi być regulowana ustawowo, gdyż zawsze, gdy istnieje wola, by akty prawa krajowego miały charakter powszechnie obowiązujący, muszą mieć swoją podstawę w Konstytucji lub w ustawie. Obecnie ważniejsze staje się rozstrzygnięcie szczególności regulacji ustawowej i możliwości przekazania pewnych zagadnień do określenia rozporządzeniem.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że odpowiedź na to pytanie zależy od materii, którą chcemy normować. Klasycznie przyjmuje się, że w przypadku regulacji represyjnych<sup>15</sup>, daninowych<sup>16</sup>, a także dotyczących wolności i praw osobistych wymóg zamieszczenia przepisów w ustawie jest bardziej rygorystyczny niż w innych dziedzinach prawa. Ogólna zasada wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek stanowi klasyczny element idei państwa prawnego<sup>17</sup>.

Jednocześnie dopuszczalne jest pozostawienie większej swobody w delegowaniu określonych materii do aktów podustawowych, ale nigdy nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do „pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kom-

<sup>14</sup> Zob. wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; zob. także: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 796.

<sup>15</sup> Zob. według podejścia do wyłączności ustawy po wejściu w życie Konstytucji RP wyroki TK z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7A/2006, poz. 83.

<sup>16</sup> Zob. np. zob. wyroki TK z dnia: 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44; 7 września 2010 r., OTK ZU nr 7A/2010, poz. 67.

<sup>17</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3.

pleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek<sup>18</sup>.

Ocena, które materie dotyczące systemu szkolnictwa wyższego mogą być uregulowane w rozporządzeniu albo innych aktach prawnych, wymaga sięgnięcia po rozwiązania konstytucyjne dotyczące rozdziału przedmiotu aktu normatywnego między ustawę a te inne akty. W szczególności należy rozważyć możliwość określania danych spraw zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

### **Zakres materii dotyczącej szkolnictwa wyższego, która może być przekazana do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym**

Podstawowym przepisem konstytucyjnym dotyczącym relacji między ustawą a rozporządzeniem, a zatem wyznaczającym granicę podziału materii między te akty, jest art. 92 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że:

- „1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.
2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

Wskazana regulacja podkreśla ścisły związek rozporządzenia z ustawą, który ma wymiar kompetencyjny (rozporządzenie jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego) i funkcjonalny (celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy)<sup>19</sup>.

Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, gdyż jedynie w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach

<sup>18</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, którego uzasadnienie dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie pozostają aktualne.

<sup>19</sup> Zob. np. wyroki TK z dnia: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110; 14 lipca 2015 r., sygn. K 2/13, OTK ZU nr 7A/2015, poz. 100.



wykonawczych. Oznacza to, że to ustawodawca determinuje zakres i treść rozporządzenia, a organ upoważniony do jego wydania musi jedynie wykonać to, co wynika z upoważnienia ustawowego. Jednak, by było to możliwe, konieczna jest szczególność przedmiotowa i treściowa przepisu upoważniającego. W przeciwnym razie, daje się organowi wykonującemu upoważnienie szeroką władzę prawodawczą, dzięki której może samoistnie określać materie niezależnie od zamysłu ustawodawcy, a to prowadzi do niebezpieczeństwa przejęcia funkcji ustawodawczej przez organy wykonawcze, co jest sprzeczne nie tylko z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, ale przede wszystkim z kompetencyjnym podziałem władzy na podstawie art. 10 Konstytucji RP. W ten sposób może bowiem dojść do zakłócenia roli ustrojowych poszczególnych organów władzy publicznej.

Zatem podstawowym zagadnieniem z punktu widzenia określenia właściwej i zgodnej z Konstytucją RP relacji między ustawą a rozporządzeniem jest prawidłowe skonstruowanie upoważnienia ustawowego. Już z samego art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wynika kształt takiego upoważnienia. W wyniku wykładni tego przepisu w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się jego trzy kryteria, które muszą zaistnieć łącznie, tj.: 1) szczególność podmiotowa polegająca na wskazaniu organu właściwego do wydania rozporządzenia; 2) szczególność przedmiotowa, poprzez którą określa się zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu; 3) szczególność treściowa, wyrażająca się w wytycznych dotyczących treści rozporządzenia<sup>20</sup>.

O ile pierwszy element nie budzi większych wątpliwości, gdyż podmioty, które mogą być upoważnione do wydania rozporządzenia są enumeratywnie wymienione w Konstytucji RP i katalogu tego nie można modyfikować aktami podkonstytucyjnymi, o tyle dwa pozostałe kryteria pozostawiają margines swobody regulacyjnej.

W przypadku kryterium przedmiotowego, należy pamiętać, że celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy. Zatem by osiągnąć go, wszystkie zasadnicze elementy danej regulacji prawnej muszą być zamieszczone bezpośrednio w samej ustawie. Upoważnienie musi być sformułowane w taki sposób, by „odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko te sprawy, które są już ogólnie unormowane w ustawie”<sup>21</sup>. Upoważnienie nie może pozostawiać upoważnianemu organowi możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście

<sup>20</sup> Zob. wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 120; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 136; B. Banaszak, *Komentarz do art. 92, [w:] Konstytucja RP*, Warszawa 2012; M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, [w:] ibidem, Nb 24.

<sup>21</sup> Zob. wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8A/2006, Nr 8, poz. 105.

ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek<sup>22</sup>. Nie powinno się też upoważniać do określenia w rozporządzeniu szczegółowych zasad dokonywania pewnych czynności, jeśli w ustawie nie doprecyzowano treści takiego odesłania<sup>23</sup>.

Oznacza to, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy<sup>24</sup>. Powinno się zatem przekazywać do rozporządzenia określenie zagadnień technicznych, organizacyjnych, proceduralnych, które są niezbędne dla prawidłowego stosowania norm ustawowych, a także te sprawy, które charakteryzują się małą stabilnością. Chodzi o uniknięcie zbyt częstych nowelizacji ustawy<sup>25</sup>.

Nadanie właściwego kształtu upoważnieniu ustawowemu, a tym samym wsparcie we właściwym przekazaniu kompetencji prawodawczej, zapewnić mają wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Pod pojęciem „wytycznych” mieszczą się merytoryczne dyrektywy odnoszące się do treści norm, które mają znaleźć się w rozporządzeniu<sup>26</sup>.

Stopień wymaganej szczegółowości wytycznych zależy od materii rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego. Musi być ono wyznaczane odrębnie dla każdej sprawie, z uwzględnieniem właściwości regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki. Trybunał podkreśla także, że wytyczne nie mogą mieć blankietowego czy quasi-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”)<sup>27</sup>.

Odnosząc powyżej wskazane wymogi konstytucyjne do podziału treści między ustawę a rozporządzenie w regulacjach dotyczących szkolnictwa wyższego, należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia.

Po pierwsze, jeżeli przyjmujemy, że rozporządzenie jest aktem normatywnym w systemie źródeł prawa, to nie powinno się zamieszczać w nim norm indywidu-

<sup>22</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr1A/2007, poz. 3.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6A/2013, poz. 88.

<sup>24</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7A/2007, poz. 76.

<sup>25</sup> Zob. K. Działocha, *Komentarz do artykułu 92*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 33.

<sup>26</sup> Zob. np. wyroki TK z dnia: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK nr 6/1999, poz. 120; 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4A/2012, poz. 37.

<sup>27</sup> Zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1A/2007, poz. 3.

alnych i konkretnych<sup>28</sup>. Oznacza to, że ustawodawca kształtując system szkolnictwa wyższego, nie powinien upoważniać organów władzy wykonawczej do wydawania rozporządzeń, które nie będą miały charakteru normatywnego. Takie działanie nie tylko narusza zasady wynikające z konstytucyjnego kształtu system źródeł prawa, ale też utrudnia kontrolę wydanego aktu, gdyż niekoniecznie będzie on przyjęty do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, skoro nie spełni wymogu „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe”<sup>29</sup>. Zatem te upoważnienia ustawowe dotyczące prawa o szkolnictwie wyższym, które nakazują tworzenie rozporządzeń jako aktów o charakterze indywidualno-konkretnym należy ocenić negatywnie.

Po drugie, skoro rozporządzenia wykonawcze mają regulować jedynie te zagadnienia, które są przedmiotem ustawy upoważniającej, to nie jest dopuszczalne powierzenie uregulowania w rozporządzeniu tych zagadnień dotyczących szkolnictwa wyższego, których istota nie została określona w ustawie. Ogólne wskazanie, że zasady rządzące daną instytucją ma określić rozporządzenie, gdy sama instytucja i jej konstrukcyjne elementy nie zostały uregulowane w ustawie, stanowi ominięcie przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej. W takim przypadku dochodzi o blankietowego odesłania, które powoduje naruszenie podziału kompetencji między poszczególne organy. W perspektywie szkolnictwa wyższego co najmniej dyskusyjne, choć należy stwierdzić, że wręcz naruszające art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jest powierzenie do uregulowania rozporządzeniem takich zagadnień jak np. określenie zasad ewaluacji jednostki naukowej lub zasad finansowania jednostki z budżetu państwa (algorytm dotacji). Podczas gdy dane zasady nie są ogólnie zarysowane w ustawie, przekazanie ich do rozporządzenia powoduje wyraźne naruszenie podziału materii ustawowej. Należy bowiem stwierdzić, że ani kwestie związane z ewaluacją, ani te dotyczące finansowania szkół wyższych nie mają charakteru drugorzędnego czy technicznego, który uzasadniałby wydanie aktu wykonawczego. Powierzenie kompetencji prawodawczej w tym zakresie organom władzy wykonawczej wydrąża ustawę z treści, a jednocześnie niesie

<sup>28</sup> Zob. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4A/2002, poz. 44.

<sup>29</sup> Zob. art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, a także: postanowienie TK 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09, OTK ZU nr 10A/2009, poz. 153, a także postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU nr A/2017, poz. 5 i wywód dotyczący normatywności rozporządzeń. Zob. także: B. Skwara, *Problem normatywności rozporządzeń w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, 1, s. 73–74; W. Federczyk, A. Syryt, *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów prawnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa*, [w:] J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 67–97.

ryzyko, że dane rozwiązania nie będą stabilne, gdyż łatwiej je zmienić niż wtedy, gdyby znalazły się w ustawie.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że zasady ewaluacji powinny być określone w ustawie i powinny być trwałe, w przeciwnym razie nie można w sposób długoterminowy planować działalności badawczej. Przekazanie danej materii do uregulowania w rozporządzeniu ugruntowuje nieprawidłową praktykę legislacyjną znaną z dotychczasowych ustaw regulujących system szkolnictwa wyższego, że zasady ewaluacji za dany okres rozliczeniowy są ustalane, gdy ten okres mija. W ten sposób przypisuje się kryteria, które muszą być spełnione z mocą wsteczną, a to narusza art. 2 Konstytucji i wywodzone z niego zasady poprawnej legislacji. Narusza też zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Po trzecie, jeśli do rozporządzenia przekazuje się sprawy niemające znaczenia podstawowego dla danej ustawy, a jedynie ułatwiające jej wykonanie, nie można dzielić materii ustaw związanych z kształtowaniem systemu szkolnictwa wyższego w taki sposób, by wymogi określone w rozporządzeniu częściowo lub całościowo warunkowały realizację praw i obowiązków wynikających z ustawy. Chodzi o to, by przesłanki dotyczące korzystania z danych uprawnień nie były rozproszone, bo w przeciwnym razie ponownie może powstać stan niepewności co do ich stabilności. Jeśli bowiem część z przesłanek ma być określona przez organy władzy wykonawczej, to zasady nabywania uprawnień ustawowych mogą się dynamicznie zmieniać wraz ze zmianą podmiotów administracji rządowej. Z tego względu negatywnie należy ocenić sytuację, gdy takie kwestie jak dziedziny i dyscypliny naukowe i artystyczne mają być wyznaczane rozporządzeniem. Jeżeli bowiem te dziedziny i dyscypliny mają wpływać na pozycjonowanie jednostki i stanowią warunek prowadzenia szkoły wyższej, a zatem warunek jej istnienia lub warunek prowadzenia kształcenia na danym kierunku, to muszą być one określone w akcie rangi ustawowej i zabezpieczone przed możliwością częstych zmian.

Podobne zastrzeżenia można podnieść wobec sytuacji, w której awanse naukowe uzależniają się z jednej strony od wymogów ustawowych, a z drugiej strony od spełnienia wymogów, które będą wyrażone w rozporządzeniu. Jeżeli uprawnienie do uzyskania stopnia naukowego jest regulowane na poziomie ustawowym, to nie można pozostawiać w niepewności osobę prowadzącą badania naukowe co do tego, na podstawie jakich kryteriów będzie oceniana, podczas ubiegania się o awans naukowy. Odesłanie w tym zakresie do regulacji rozporządzeniowej jest nieuprawnionym naruszeniem rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie. Prowadzi bowiem do sytuacji, że część warunków nabycia uprawnienia jest w ustawie, a część w akcie wykonawczym, którego treść może być bardziej elastycznie zmieniana.

Niezależnie od powyższego nie znajduje uzasadnienia w kontekście konstytucyjnej wolności badań naukowych ograniczanie miejsc i sposobu prezentacji czy

publikacji naukowych i uzależnianie od tego możliwości awansu naukowego i to za pomocą rozporządzenia, podczas gdy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanawiane tylko w ustawie. Oznacza to, że działanie ustawodawcy, który przekazuje daną materię do regulacji rozporządzeniowej dodatkowo stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności badań naukowych<sup>30</sup>, które nie ma uzasadnienia w przekonujących argumentach.

Powyższe oznacza, że skoro ustawa lub ustawy określające system szkolnictwa wyższego mają umożliwić realizację wolności nauki w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym, to niedopuszczalna jest sytuacja, że wiele zagadnień, które należą do rdzenia takich ustaw zostaje przekazanych – i to zazwyczaj w sposób blankietowy – do uregulowania w rozporządzeniu. W ten sposób dochodzi do sytuacji, że szkolnictwo wyższe, wbrew wymogowi wynikającemu z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, jest kształtowane poprzez rozporządzenia, co powoduje, że system nie może być uznany za stabilny. Jest on ze względu na ustrojową pozycję rozporządzeń narażony na częste zmiany, które mogą istotnie wpływać na funkcjonowanie szkół wyższych. Ponadto takie podejście ustawodawcy powoduje przekazanie w istocie części kompetencji ustawodawczych dotyczących szkolnictwa wyższego organom władzy wykonawczej, co jest wątpliwe nie tylko z perspektywy systemu źródeł prawa, ale przede wszystkim w kontekście zgodności z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy.

## Działalność prawotwórcza szkoły wyższej w ramach jej autonomii

Odrębną kwestią jest możliwość regulowania określonych zagadnień aktami wewnętrznymi szkoły wyższej. Wobec tego należy stwierdzić, że skoro art. 70 ust. 5 Konstytucji RP ustanawia autonomię szkół wyższych, a pojęcie autonomii należy rozumieć jako o możliwość kształtowania własnych praw i norm<sup>31</sup>, to bez wątpienia szkoły wyższe mają kompetencje do stanowienia aktów prawnych ich dotyczących.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że Konstytucja RP zakłada istnienie aktów wewnętrznych szkół wyższych. „Prawo do takich regulacji wewnętrznych przysługuje wszystkim szkołom wyższym po to, by mogły one

<sup>30</sup> Zob. art. 73 Konstytucji RP: „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”.

<sup>31</sup> Zob. A. Kiebała, op. cit., s. 118; M. Stachowiak-Kudła, op. cit., s. 13.

realizować cel publiczny, jakim jest kształcenie studentów i prowadzenie badań naukowych (twórczej pracy artystycznej)<sup>32</sup>.

Akty wewnętrzne szkół wyższych mogą określać między innymi takie zagadnienia jak np. swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną, w tym sposób powoływania wewnętrznych organów, a także uprawnienia i obowiązki członków wspólnoty akademickiej, o ile są one zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Należy przy tym pamiętać, że zakres prawotwórczej działalności szkoły wyższej określa ustawa. Każdy akt o charakterze generalno-abstrakcyjnym wydany przez szkołę wyższą będzie miał bowiem charakter wewnętrzny, a zatem nie będzie mógł kształtować praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza strukturą uczelni. W doktrynie nie jest jasne, czy do tego aktu będą miały zastosowanie ogólne twierdzenia dotyczące aktów prawa wewnętrznie obowiązującego. Nie jest to bowiem akt normatywny stanowiony przez organy władzy publicznej<sup>33</sup>. Niezależnie od tego, na pewno szkoła wyższa nie może stanowić prawa, które będzie miało charakter powszechnie obowiązujący.

Ponadto nie można zapominać, że akt szkoły wyższej musi być zgodny ze wszystkimi aktami prawa powszechnie obowiązującego. Autonomia szkoły wyższej nie znosi bowiem ani konstytucyjnego systemu źródeł prawa, ani tym bardziej zasady nadrzędności Konstytucji RP wynikającej z jej art. 8 ust. 1.

## Podsumowanie

Autonomia szkół wyższych jest wartością konstytucyjną, która ma zagwarantować realizację wolności nauki (w tym prowadzenia badań naukowych i prezentowania ich wyników, a także nauczania). Ustrojodawca powierzył kształtowanie systemu szkolnictwa wyższego i określenie sposobów zapewnienia autonomii ustawodawcy. Ustawa w tym zakresie musi spełniać konstytucyjne zasady dotyczące systemu źródeł prawa, a także ogólne zasady ustrojowe związane z ochroną zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz proporcjonalności ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne.

Z tego względu należy negatywnie ocenić działania prawodawcy, który blankietowo przekazuje do uregulowania w aktach podustawowych, zwłaszcza w rozporządzeniach, sprawy z zakresu szkolnictwa wyższego, które decydują o istocie

<sup>32</sup> Zob. wyroki TK z dnia: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258 i 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15.

<sup>33</sup> Zob. o dyskusji doktrynalnej na ten temat zob.: M. Wiącek, *Komentarz do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP...*, Nb 18–20.

systemu tego szkolnictwa, a także o możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przez jednostkę.

Nie sprzyja rozwojowi nauki ani jakości kształcenia kształtowanie podstawowych reguł dotyczących funkcjonowania uczelni poprzez akty wykonawcze. Przeciwnie, działanie takie wprowadza stan niepewności i utrudnia właściwe zaplanowanie prowadzonych badań naukowych czy procesu kształcenia. Ponadto ingeruje w konstytucyjny system źródeł prawa i zasadę podziału i równowagi władzy.

Tymczasem dotychczasowy dorobek orzeczniczy i ugruntowane stanowisko doktryny dotyczące rozdziału materii ustawowej między ustawę a inne akty normatywne pokazuje wyraźne ramy dopuszczalnej swobody regulacyjnej. Oznacza to, że właściwe zastosowanie konstytucyjnych wymogów w procesie tworzenia ustaw związanych ze szkolnictwem wyższym jest możliwe. Tylko bowiem w taki sposób można stworzyć system szkolnictwa wyższego, w którym urzeczywistniana będzie wolność nauki. W przeciwnym razie dane rozwiązania, mimo że ujęte w kompleksową ustawę, będą niepełne, gdyż większość spraw będzie w istocie zamieszczona w innych aktach normatywnych. Będą przy tym budzić poważne wątpliwości co do ich zgodności z przepisami konstytucyjnymi, co może w praktyce uniemożliwić stworzenie właściwego i spełniającego swoje zadania systemu szkolnictwa wyższego w Polsce.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Komentarz do art. 92*, [w:] *Konstytucja RP*, Warszawa 2012.
- Borysiak W., Królikowski M., Szczucki K., *Komentarz do art. 70 Konstytucji*, [w:] L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Działocha K., *Komentarz do artykułu 92*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Działocha K., *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] J. Trzcіński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 23–39.
- Działocha K., *Ustawa a inne akty normatywne oraz ustawodawstwo delegowane*, [w:] J. Trzcіński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 39–75.
- Federczyk W., Syryt A., *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów prawnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa*, [w:] J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 67–97.
- Fedorowicz M., *Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (Zagadnienia wybrane)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004(2).

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 70*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003.
- Gwiżdż A., *Struktura wewnętrzna ustawy*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 105–115.
- Gwiżdż A., *Ustawa i materia ustawodawcza*, [w:] A. Patrzalek (red.), *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, Wrocław 1988.
- Kiebała A., *Autonomia szkół wyższych (rozdział 4)*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Rzeszów 2008.
- Krzywoń A., *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, [w:] A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Skwara B., *Problem normatywności rozporządzeń w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, 1.
- Stachowiak-Kudła M., *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012.
- Wiącek M., *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, Warszawa 2012.
- Wiącek M., *Komentarz do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, Warszawa 2012.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.