Marta Berdel-Dudzińska¹

**Konstytucyjna zasada subsydiarności a zakres autonomii
szkolnictwa wyższego we współczesnym polskim porządku prawnym**

„Mamy państwo wolne i demokratyczne, a także fenomen samorządów. Otwartym problemem pozostaje rozwój społeczeństwa obywatelskiego, różnego rodzaju wspólnot obywateli. Chodzi nam o państwo niewtrącające się we wszystko, kierujące się zasadą pomocniczości, czyli subsydiarności. Państwo szanujące autonomię nauki i szkół wyższych, czego przed rokiem 1989 nie było, a czego już dziś nie pamiętamy”

T. Mazowiecki²

I.

Zestawienie zasady subsydiarności i pojęcia autonomii szkół wyższych na pierwszy rzut oka jest, być może, zaskakujące. Dla jednych takie połączenie wydawać się może czymś absurdalnym, dla innych jest sprawą zupełnie oczywistą. Do tej ostatniej grupy zalicza się D. Antonowicz, który twierdzi,

¹ Autorka jest asystentem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

² Tadeusz Mazowiecki, *Krótki oddech – miałość spraw to nie jest polityka*, Wykład z inauguracji roku akademickiego na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu, dnia 14 października 2011 r., tekst dostępny na stronie internetowej: http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,10608172,Krotki_oddech__mialkosc_spraw_to_nie_jest_polityka.htm?as=2, (1.12.2011).

iż uniwersytetom uparcie broniącym granic swojej autonomii nie można odmówić racji. D. Antonowicz zauważa: „W tej sytuacji fundamentalną kwestią była umiejętność wytyczenia optymalnych granic między zasięgiem akademickich swobód a biurokratyczną bądź polityczną kontrolą ze strony organów rządowych”³. W kolejnym zdaniu D. Antonowicz wyartykułował pogląd o tym, iż próbą rozwiązania problemu określenie granic autonomii szkół wyższych może być właśnie wprowadzenie zasady pomocniczości w formułowaniu polityki państwa wobec uniwersytetów. Wiadomo bowiem, że istotą zasady pomocniczości jest postulat przenoszenia ciężaru prowadzenia spraw do struktur najbardziej kompetentnych – w tym wypadku do szkół wyższych, co oznacza traktowanie ich jako zdolnych do samodzielnego działania autonomicznych podmiotów. Zasada pomocniczości postuluje: „Tyle wolności, ile to możliwe, tyle władzy, ile to konieczne”⁴.

Zarówno zasada pomocniczości, jak i pojęcie autonomii szkół wyższych zostały wyrażone w przepisach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵

Zasada subsydiarności (zgodnie z nazewnictwem przyjętym przez polskiego ustrojodawcę nazwana „zasadą pomocniczości”) została zamieszczona w preambule do Konstytucji RP. W dalszej części Konstytucji RP nie następuje rozwinięcie jej treści. W art. 70 ust. 5 z kolei Konstytucja RP zawiera regulację dotyczącą autonomii szkół wyższych. Art. 70 ust. 5 stanowi, iż: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie podstawowych kwestii dotyczących zasady pomocniczości oraz pojęcia autonomii szkół wyższych w polskim współczesnym porządku prawnym. Podczas refleksji nad autonomią szkół wyższych, a w szczególności w czasie analizy zakresu autonomii uniwersyteckiej pojawia się fundamentalne pytanie o granice tejże autonomii. Głównym problemem okazuje się tu znalezienie odpowiedniej proporcji pomiędzy swobodą podejmowania różnego rodzaju decyzji przez szkoły wyższe a ingerencją w działalność uczelni ze strony państwa. Celem opracowania nie jest jednak przedstawienie szczegółowej teorii na temat wpływu zasady pomocniczości na zakres autonomii szkół wyższych ani też

³ D. Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005, s. 54.

⁴ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 57.

⁵ Dz.U. Nr 78 poz. 483.

dogłębna analiza bogatego w treść pojęcia „zasady pomocniczości” oraz „autonomii szkół wyższych”. Głównym dążeniem jest raczej wskazanie na możliwość powiązania zasady pomocniczości z autonomią szkół wyższych. Zestawienie zasady pomocniczości oraz regulacji dotyczącej autonomii szkół wyższych może okazać się przydatne dla procesu stanowienia i stosowania przepisów dotyczących szkolnictwa wyższego. Co łączy **zasadę pomocniczości** i autonomię szkół wyższych? Podstawą zarówno zasady pomocniczości, jak i autonomii szkół wyższych jest afirmacja wolności, podmiotowości człowieka i wspólnot ludzkich.

Wstępne zapoznanie się z problematyką badawczą skłania do sformułowania twierdzenia, że zasada pomocniczości może stać się kryterium rozdziału kompetencji pomiędzy państwo a szkoły wyższe. Kolejnym istotnym problemem badawczym jest kwestia, czy polskie ustawodawstwo respektuje zasadę pomocniczości w uregulowaniach dotyczących szkół wyższych oraz czy – i ewentualnie w jakim stopniu – państwo poprzez stosowanie zasady pomocniczości sprzyja autonomii szkół wyższych.

J. Łukasiewicz oraz M. Niemczyk zwracają uwagę, że coraz częściej poszukuje się kryteriów umożliwiających ułożenie relacji jednostka–państwo, umożliwiających zachowanie wolności przy równoczesnej efektywności działań indywidualnych i zbiorowych. Zasada pomocniczości stanowić może trafną próbę konstrukcji takiego kryterium także w stosunku do relacji państwo–szkoły wyższe⁶.

W pracy dotyczącej zasady pomocniczości nie sposób nie wspomnieć o kwestiach podstaw aksjologicznych tejże zasady. Jak słusznie podkreśla Ch. Millon-Delsol, stosowanie zasady subsydiarności zakłada uwzględnienie hierarchii wartości z niej wynikającej⁷. Hierarchia ta niekoniecznie odpowiada tej, zgodnie z którą funkcjonują współczesne społeczeństwa. Wydaje się, iż na szczycie hierarchii wartości wynikającej z zasady pomocniczości stoi podmiotowość człowieka wyrażająca się jego w zdolności do samodzielnego działania, podejmowania decyzji. Pomocniczość polega m.in. na przywróceniu autonomii obywatelom. Asumpt do podjęcia problematyki warto-

⁶ J. Łukasiewicz, M. Niemczyk, *Organizacyjne uwarunkowania pozycji jednostki. Tezy referatu*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 289.

⁷ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 38.

ści, na jakich opiera się zasada pomocniczości i odniesienie tego zagadnienia do autonomii szkół wyższych, stanowi m.in. fakt, że kwestie związane z aksjologicznym podłożem autonomii szkół wyższych nie są wyraźnie akcentowane w literaturze przedmiotu. Aspekt aksjologiczny nie jest np. uznawany za najistotniejszą przyczynę przyznania szkołom wyższym autonomii.

Rozważania w przedstawionym powyżej obszarze powinny zostać poprzedzone wyjaśnieniem istotnych kwestii, takich jak: wyjaśnienie pojęcia zasad konstytucyjnych, przybliżenie treści zasady pomocniczości i autonomii szkół wyższych oraz określenie ich miejsca w Konstytucji RP.

II.

Pojęcie „zasada konstytucyjna” nie jest jednolicie definiowane w doktrynie prawa konstytucyjnego⁸. W literaturze przedmiotu występują jednocześnie terminy takie jak: „zasady ustroju”, „zasady naczelne”, „zasady konstytucyjne”, „konstytucyjne zasady ustroju”, „konstytucyjne zasady naczelne”⁹. Sporna jest zarówno sama definicja zasady konstytucyjnej, jak również katalog zasad konstytucyjnych¹⁰. Wyliczenie zasad konstytucyjnych zawsze było dyskusyjne, z uwagi na to, że zestawienie to jest umowne, żadna konstytucja nie zawiera enumeratywnego wyliczenia katalogu zasad, nie formułuje ich *explicite*¹¹. Nie wydaje się koniecznością przytaczanie w tym miejscu szczegółów dyskusji na temat definiowania zasad konstytucyjnych. Dla potrzeb niniejszego opracowania można przyjąć, że zasada konstytucyjna to najbardziej generalna i doniosła decyzja autorytetu ustrojowego, która kształtuje ustawę zasadniczą i tym samym charakteryzuje dane państwo i jego ustrój¹². Zasady konstytucyjne to „drogowskazy” postanowione przez ustrojodawcę, stanowiące podstawę kompetencyjną, polityczną, według której zosta-

⁸ A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2007, s. 53.

⁹ Ibidem.

¹⁰ M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 8.

¹¹ M. Sobolewski, *Zasady ustroju politycznego RFN*, [w:] *Ustrój państwowy RFN*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 25, cyt. za: Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 87.

¹² Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad...*, s. 85.

ła ukształtowana dana instytucja prawna¹³. Niektóre zasady konstytucyjne zostały wyrażone bezpośrednio w Konstytucji, inne mogą wynikać z Konstytucji w sposób pośredni. Jak już wspomniano, katalog zasad konstytucyjnych jest katalogiem ruchomym i otwartym. Na ustalanie tego katalogu znaczący wpływ wywiera orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które nadaje treść poszczególnym zasadom, określa ich znaczenie czy też wyprowadza nowe zasady z już istniejących¹⁴. Zasady konstytucyjne wyznaczają ogólny kierunek rozwoju prawa, a także determinują pewne szczegółowe regulacje konstytucyjne, stanowią podstawę wykładni poszczególnych norm konstytucji i ustaw zwykłych¹⁵. Zasady konstytucyjne nie mają ponadto jednorodnego charakteru. Można wyróżnić zasady ogólne, które określają minimum zawartości konstrukcyjnej i etycznej porządku prawnego¹⁶. Stanowią one niejako „rusztowanie” danego porządku prawnego. Innym rodzajem zasad są zasady szczegółowe. Ich zadaniem jest maksymalizowanie zawartości porządku prawnego. Muszą one jednak zawsze znajdować swoją podstawę w Konstytucji.

Najbardziej doniosłe zasady ustrojowe zostały przez ustrojodawcę zamieszczone w Rozdziale I Konstytucji RP z 1997 r. zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Nie można jednak traktować tych 29 artykułów wchodzących w skład Rozdziału I jako wyliczenia dwudziestu dziewięciu zasad ustrojowych¹⁷. Rozdział I Konstytucji zawiera zarówno zasady o szczególnej doniosłości oraz zasady szczegółowe będące jakimiś aspektami zasad ogólniejszych. Występują tu również normy, które nie mają charakteru zasad konstytucyjnych. L. Garlicki podkreśla, że zasady ustrojowe można znaleźć także w innych fragmentach Konstytucji RP, nie tylko w Rozdziale I. Chodzi zwłaszcza o Rozdział II zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”¹⁸.

¹³ Ibidem, s. 86.

¹⁴ A. Domańska, *Zasady ustroju...*, s. 53.

¹⁵ Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji...*, s. 86.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 54.

¹⁸ Ibidem.

III.

Zasada subsydiarności doczekała się już licznych omówień i komentarzy, stąd też nie wydaje się konieczne przytaczanie tu wszystkich wątków obszernej dyskusji na ten temat.

Warto odnieść się do samego nazewnictwa i podkreślić, że zasada pomocniczości jest także nazywana w literaturze zasadą subsydiarności czy też subsydiaryzmu (od łac. *subsidium* – oparcie, podpora, ochrona, środek pomocniczy)¹⁹. D. Milczarek podkreśla, że w polskiej literaturze stosowany jest najczęściej termin „pomocniczość”²⁰. Powoduje to położenie akcentu przede wszystkim na taki aspekt zasady subsydiarności, jakim jest „udzielanie pomocy”. Wydaje się, iż dość powszechne użycie terminu „pomocniczość” zamiast „subsydiarność” powoduje trudności w zrozumieniu istoty zasady. Termin „pomocniczość” nawiązuje raczej do moralno-społecznego i filozoficznego aspektu tego pojęcia, w małym zaś stopniu uwzględnia aspekty: polityczny i prawny. Stąd też przychylam się do poglądu, iż bardziej adekwatne jest posługiwanie się obecnie terminem „subsydiarność”, przyjętym powszechnie w doktrynie innych krajów, który to termin akcentuje inne aspekty zasady niż tylko udzielanie pomocy²¹. Stąd też w dalszej części opracowania będę posługiwać się terminem „zasada subsydiarności”. Samo wyrażenie „zasada subsydiarności” jest stosunkowo młode. Pojęcie „subsydiarność” zostało użyte po raz pierwszy w II połowie XIX w. przez Wilhelma Emmanuela von Kettlera w dziele zatytułowanym *Freiheit, Autorität und Kirche* z 1862 r. Termin ten został odniesiony do zasad ustrojowych Niemiec i Szwajcarii²². Idea subsydiarności natomiast jest znacznie starsza, przewija się od setek lat w historii filozofii i myśli politycznej. Idea sięga czasów starożytnych. Znajdujemy ją w koncepcjach Arystotelesa, także później w doktrynie św. Tomasza z Akwinu.

Istnieje pogląd o tym, iż zasada subsydiarności stanowi konstytutywny element naszej cywilizacji. Reżim komunistyczny wykluczał subsydiarność w każdej postaci. Długie lata komunizmu sprawiły, że subsydiarność zniknęła nie tylko z rozwiązań ustrojowych, z teorii społecznych i podręczni-

¹⁹ Słownik łacińsko-polski, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1983.

²⁰ Terminem „zasada pomocniczości” posługuje się również Konstytucja RP z 1997 r.

²¹ D. Milczarek, *Subsydiarność – próba bilansu*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 317.

²² E. Popławska, *Zasada subsydiarności*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1, 1997, s. 170.

ków, ale także z obyczaju i najprostszych ludzkich zachowań²³. Ch. Millon-Delsol zwraca uwagę na fakt, iż idea subsydiarności, zapomniana przez całe dziesięciolecie, ponownie pojawiła się w świecie naszych pojęć²⁴. Idea ta stała się obecnie przedmiotem żywego zainteresowania. Do głównych przyczyn wzmożonego zainteresowania zasadą subsydiarności można zaliczyć: kryzys państwa opiekuńczego, upadek totalitaryzmu na Wschodzie, proces integracji europejskiej. Pomimo tego, że od kilkunastu lat zasada subsydiarności przeżywa prawdziwy renesans, nie ma jasności co do rozumienia tejże zasady. W obecnej dyskusji nad pojęciem subsydiarności pojawiają się nieścisłości, zasadę tę definiuje się na różne, nawet sprzeczne, sposoby²⁵. Problem ten podnosi także P. Winczorek, zwracając uwagę na fakt, że idea subsydiarności była przywoływana kilkakrotnie w dyskusjach nad tekstem nowej Konstytucji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Autor podkreśla, że dyskutanci być może różnie rozumieli zasadę pomocniczości, trudno określić, jaki nadawali jej sens, ponieważ nie definiowali pojęcia „subsydiarności”²⁶. Powodem trudności w ustaleniu jednolitej definicji zasady subsydiarności jest m.in. to, że zasada ta ma jednocześnie charakter filozoficzno-moralny, socjologiczny oraz polityczno-prawny²⁷. Niejasnościom w rozumieniu zasady subsydiarności sprzyja także poruszona powyżej kwestia samego jej nazewnictwa, zaś konsekwencje tych niejasności mogą polegać na tym, że pojęcie „subsydiarności” będzie wykorzystywane do doraźnych celów politycznych czy propagandowych.

Podkreśla się czasem, iż zasada subsydiarności jest „zasadą zdroworozsądkową”. Zasada subsydiarności jest, w pewnym sensie, zasadą tkwiącą w sposób naturalny w każdym człowieku. Wydaje się, że człowiek funkcjonuje najlepiej, osiąga pełnię swego człowieczeństwa, kiedy sam podejmuje decyzje. Dla przykładu – stwarzanie dziecku okazji do samodzielnego dzia-

²³ K. Mądel, *Zasada pomocniczości w teorii i w działaniu*, http://www.ignatianum.edu.pl/centrum/txt/madel_subsydiaryzm.htm, (1.12.2011).

²⁴ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości...*, s. 5.

²⁵ Ibidem, s. 94; idem, *Zasada subsydiarności – założenia, historia...*, s. 38.

²⁶ P. Winczorek, *Zasada pomocniczości w dyskusjach ustrojowych w komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 132.

²⁷ D. Milczarek, *Subsydiarność – próba bilansu*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 317.

łania, podejmowania decyzji bardzo rozwija jego osobowość, kreatywność, ułatwia funkcjonowanie w świecie, uczy także odpowiedzialności²⁸.

Według M. Spiekera zasada subsydiarności dotyczy przede wszystkim relacji państwo–społeczeństwo (chodzi o stosunek państwa zarówno do poszczególnych obywateli jak i do rodzin, grup oraz przedsiębiorstw) i oznacza, że: „państwo nie powinno czynić więcej, ale też nie mniej niż tylko wspomagać je w autonomii”. W myśl poglądów M. Spiekera zasada subsydiarności jest więc strukturalną zasadą porządku społecznego, porządku wolnego i godnego człowieka. Zobowiązuje do działania albo do samoograniczenia się. Generalnie jej adresatem jest państwo, ale także kraje, gminy²⁹. Zobowiązuje ona do świadczenia pomocy podległym albo niższym podmiotom w tym celu, aby mogły one wspierać obywateli w rozwoju życia godnego człowieka i w konsekwencji egzystencji autentycznie osobowej. Zarazem zabrania interweniowania w życie i działanie niższych podmiotów, jeśli są one w stanie rządzić się i działać samodzielnie³⁰.

W świetle zasady subsydiarności rola obywatela w społeczeństwie to nie wyłącznie dbanie o siebie i własne interesy. Kolejną ważną wartością, jaka wynika z omawianej zasady, jest bowiem dobro wspólne. Zgodnie z zasadą subsydiarności zadania związane z dobrem wspólnym są sprawą wszystkich, zaś misją państwa jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu zrealizowania interesu ogółu, a także udzielenie tym inicjatywom wsparcia finansowego oraz zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych³¹. Zgodnie z postulatami wynikającymi z zasady subsydiarności, w różnych dziedzinach dotyczących interesu ogółu (takich jak: edukacja, zdrowie, kultura) osoby prawne (np. stowarzyszenia, fundacje) czy też niepaństwowe instytucje publiczne wypełniać mają określone zadania, którym ma towarzyszyć pomoc ze strony państwa. Może to być pomoc o charakterze negatywnym (defiskalizacja), jak również pomoc o charakterze subiektywnym (subwencje). Takie postulaty wyraźnie są przeciwne tradycji centralizmu. Jedną z ważniejszych konsekwencji, które wynikają z realizacji

²⁸ „Osoba, która ma ponosić odpowiedzialność za swój czyn, musi, jak już wykazano, być wolna w swych decyzjach i swych czynach”, R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1998, s. 122.

²⁹ M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” nr 1, 1995, s. 36.

³⁰ Ibidem, s. 40.

³¹ Ibidem, s. 39.

zasady subsydiarności, jest przekształcenie się społeczeństwa składającego się z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie³².

Zasada pomocniczości ma także jeszcze trzeci wymiar, mianowicie chroni ona państwo i inne podmioty przed nadmiernym obciążaniem się zadaniami. Opiera się na takim antropologicznym założeniu, że podstawowa odpowiedzialność za kierowanie własnym życiem należy do danej osoby lub najbliższego jej kręgu, np. rodziny.

Friedrich E. Schanpp podkreśla, że w myśl zasady subsydiarności „większa” wspólnota podejmować powinna zawsze tylko takie zadania, których „mniejsza” nie może spełnić sama, o własnych siłach. Zdaniem F. E. Schanppa w ten sposób wyrażona jest jednak jedynie pewna formalna reguła, nie ma wszakże żadnego merytorycznego kryterium, które pozwoliłoby określić, kiedy możliwości mniejszej wspólnoty są wyczerpane. Autor ten uważa równocześnie, że otwarta pozostaje kwestia, kto rozstrzygać miałby o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje. Autor wskazuje przy tym na naturalną „skłonność do poszukiwania kompromisu i praktycznego uzgodnienia sprzecznych celów: z jednej strony – potrzebę rozdziału kompetencji decyzyjnych pomiędzy różne podmioty i wprowadzenie własnej odpowiedzialności uprawnionych decydentów za podejmowane działania (*Eigenverantwortlichkeit*), a z drugiej konieczność koordynacji działań i zachowania równocześnie odpowiedzialności łącznej (*Gesamtverantwortlichkeit*)”³³.

B. Sutor traktuje zasadę subsydiarności w pierwszej kolejności jako regułę kompetencyjną, prowadzącą do ustalenia właściwości przy realizacji dobra wspólnego. B. Sutor twierdzi, że zasada subsydiarności stanowi „ochronę swobodnej inicjatywy w społeczności, ujmuje się za prawem do realizacji określonych wartości w węższym zakresie życia społecznego. W odniesieniu do struktury państwa daje ona pierwszeństwo federacji i samorządności przed centralizmem, chroniąc przed totalitarnymi tendencjami w polityce”³⁴. Autor ten zauważa przy tym, iż „funkcją państwa powinno być raczej zapobieganie problemom, a nie ich rozwiązywanie. Bazą zasady pomocniczości nie jest słabe państwo”³⁵.

³² Ibidem.

³³ F. E. Schanpp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8, 1991, s. 5.

³⁴ B. Sutor, *Etyka polityczna*, Warszawa 1994, s. 47.

³⁵ Ibidem, s. 48.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że umieszczenie zasady subsydiarności w Konstytucji RP czyni ją jedną z naczelných zasad ustroju państwa. Przy założeniu, że preambuła ma charakter normatywny, normatywny charakter zasady subsydiarności w Konstytucji nie powinien budzić wątpliwości³⁶.

W preambule do Konstytucji RP z 1997 r. czytamy: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

W nawiązaniu do kolejnej części opracowania dotyczącej autonomii szkół wyższych należy zwrócić uwagę, iż można przyjąć założenie, że szkoły wyższe są „wspólnotami”³⁷. Do tego stwierdzenia prowadzi powszechnie przyjęte rozumienie uniwersytetu: *universitas* – jako *universitas studiorum* i *universitas studentium*³⁸. Przyjmuje się, że *universitas* znaczy tyle, co „wspólnota”³⁹. Jako wspólnotę uniwersytet traktuje m.in. T. Sławek, pisząc: „Uniwersytet to postawa wobec rzeczywistości... Uniwersytet⁴⁰ to wspólnota ludzi, którzy słuchają świata”. E. Chmielecka podkreśla, że: „W wielu pracach filozoficznych i socjologicznych instytucja nauki uznawana jest za szczególnie dobry przykład wspólnoty, niejako wzorzec republiki, który – choć posiada specyficzny dla siebie etos – to jednak może być naśladowana przez inne społeczności chcące utworzyć wspólnotę, a koncentrujące się wokół innych zbiorów wartości”⁴¹. Autorka zwraca równocześnie uwagę, że zarówno wspólnota obywatelska, jak i wspólnota akademicka posiadają tożsamy model „współ-

³⁶ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 198.

³⁷ Jednymi z bardziej rozpowszechnionych charakterystyk socjologicznych wspólnoty akademickiej i jej etosu są analiza przedstawione m.in. przez R. Mertona oraz przez R. Rorty'ego, Zob. szerzej: E. Chmielecka, *Wspólnota akademicka, wspólnota obywatelska*, [w:] *Rola uczelni w rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Dietel, Z. Sapijaska, Łódź 2009, s. 115.

³⁸ Zob. K. Bochenek, *Personalistyczny kontekst wizji uniwersytetu w refleksji Karola Wojtyły (Jana Pawła II)*, [w:] *Idea uniwersytetu w nauczaniu Jana Pawła II*, red. W. Furmanek, Rzeszów 2006, s. 13.

³⁹ Etymologię wyrazu „uniwersytet” i propozycje znaczeń rozważa Z. Wawrzyniak, *Donum universitatis*, [w:] *Idea uniwersytetu w nauczaniu*, op.cit., s. 85.

⁴⁰ Zob. T. Sławek, *Motto*, [w:] E. Chmielecka, *Wspólnota akademicka, wspólnota obywatelska...*, s. 111.

⁴¹ E. Chmielecka, *Wspólnota akademicka, wspólnota obywatelska...*, s. 114.

notowości” bazujący na etosie właściwym dla wspólnoty – mianowicie na dobru wspólnym, które jest najistotniejszym „spoiwem” wspólnot, jak również wewnętrznym regulatorem ich działania⁴².

Zgodnie ze spostrzeżeniem E. Popławskiej oprócz odwołania się w preambule do zasady subsydiarności jako zasady ustroju państwa w dalszej części Konstytucji możemy odnaleźć jej elementy oraz treści nią inspirowane⁴³. Wyrazem zasady pomocniczości są, zdaniem tejże autorki, m.in.:

- art. 12 Konstytucji RP – formuła społeczeństwa obywatelskiego;
- art. 16. ust. 2 Konstytucji RP – przepisy o samorządzie terytorialnym;
- art. 17. ust. 1 Konstytucji RP – przepisy o samorządności zawodowej;
- art. 118 ust. 2 Konstytucji RP – prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej;
- art. 25 ust. 3 Konstytucji RP – zasada autonomii oraz wzajemnej niezależności państwa oraz Kościołów i związków wyznaniowych.

Jak zauważa E. Popławska, u podstaw zasady subsydiarności leży idea odrębności i zachowania specyficznych metod funkcjonowania organizacji wyznaniowych państwa. Atrybut autonomii został użyty w Konstytucji RP wyłącznie odnośnie co do dwóch podmiotów: Kościołów i innych związków wyznaniowych oraz szkół wyższych. Można zauważyć, że pojęcie autonomii użyte w Konstytucji RP odnośnie do tych podmiotów ma zbliżony sens normatywny⁴⁴. Wydaje się tym samym, iż skoro przepisy o autonomii związków wyznaniowych uznamy za przejaw zasady pomocniczości, to również przejawem tejże zasady będą przepisy dotyczące autonomii szkół wyższych.

Warto podkreślić, iż subsydiarności nie da się ustanowić odgórnie, wprowadzając odpowiedni przepis w ustawie. Tworzenie prawa respektującego zasadę subsydiarności jest niezwykle ważne, jednak trzeba pamiętać o tym, iż to nie samo prawo jest faktycznym źródłem subsydiarności, lecz kultura, obyczaje oraz talenty i praca poszczególnych osób⁴⁵.

⁴² Ibidem, s. 127.

⁴³ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)...*, s. 198.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, s. 202.

IV.

Pojęcie autonomii szkół wyższych użyte zostało w art. 70 ust. 5. Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Regulacja ta znajduje się w Rozdziale II Konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, wśród przepisów dotyczących wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Art. 70 formułuje prawo do nauki. Ust. 5 tegoż artykułu dotyczący autonomii szkół wyższych odsyła do uregulowań ustawowych.

W obecnie obowiązującej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym⁴⁶ (pojęcie autonomii szkół wyższych zostaje wyartykułowane po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie *expressis verbis*. Zgodnie z art. 4 ust. ustawy: „Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie”. Skoro przytoczony artykuł mówi o „wszystkich obszarach”, to wydaje się, że autonomia uczelni nie może być ograniczona tylko do problemów ściśle akademickich, musi obejmować także sprawy gospodarki, organizacji i zarządzania. Należy przyjąć, że ustawa nie może prowadzić do nieuzasadnionego ograniczania autonomii uczelni⁴⁷.

Zgodnie z dyrektywami wykładni systematycznej można rozważyć kilka pytań związanych z umiejscowieniem i sposobem sformułowania zasady autonomii szkół wyższych w obowiązującej Konstytucji RP. Przykładowe pytania to: Czy autonomia szkół wyższych jest jedną z zasad konstytucyjnych? Czy jest prawem podmiotowym? Czy jest jedną z zasad polityki państwa?

Przyjęcie poszczególnych rozwiązań wiąże się z różnymi konsekwencjami. Pomijam szczegółowe rozważania w tym zakresie, dla potrzeb niniejszego opracowania decyduję się przyjąć podział zasad proponowany przez Z. Witkowskiego, zgodnie z którym można zakwalifikować zasadę autonomii szkolnictwa wyższego jako zasadę konstytucyjną o charakterze szczegó-

⁴⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

⁴⁷ *Zasadnicze kierunki nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym*, red. J. Woźnicki, *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego*, Warszawa 1998, s. 53.

łowym⁴⁸. L. Garlicki przyjmuje zaś, że zasada autonomii szkół wyższych jest konstytucyjną zasadą ustroju szkolnictwa wyższego⁴⁹.

Autonomia szkół wyższych jest uważana za pochodną idei wolności nauki pojmowanej przede wszystkim w formie „czystej idei” – *in abstracto*: jako wolność nauki i nauczania, czyli prowadzenia badań naukowych, wygłaszania poglądów i doboru treści i metod nauczania. Autonomię uniwersytecką uczeni rozumieli jako transformację idei wolności nauki na płaszczyznę praktyki – *in concreto*. Słuszne wydają się twierdzenia, iż pojęcie „autonomii szkolnictwa wyższego” nie należy do świata idei oraz że niepoprawne jest używanie zbitki pojęciowej „autonomia nauki”⁵⁰.

P. Hübner proponuje traktowanie autonomii szkół wyższych jako instytucjonalnego odpowiednika idei wolności nauki⁵¹.

A. Młynarska-Sobaczewska stwierdza, że autonomia szkół wyższych ma być gwarantem swobodnego rozwoju działalności naukowej i dydaktycznej, zdeteterminowanej kierunkiem przyjętym przez uczelnię⁵². Można spotkać się z następującym wyliczeniem elementów składających się na autonomię szkół wyższych:

1. prawo do określania treści i formy nauczania;
2. prawo do ustanawiania tematyki, metod i zakresu badań naukowych;
3. prawo do samodzielnego i niezależnego ustanawiania swoich władz;
4. prawo do stanowienia swojego wewnętrznego prawa w tym określania własnego ustroju⁵³.

Na główną i wspólną ideę leżącą u podstaw różnych sposobów rozumienia autonomii wskazuje etymologia samego terminu: gr. *autos* – sam, moje,

⁴⁸ Z. Witkowski, *Zakres...*, s. 85.

⁴⁹ L. Garlicki, Art. 70 Konstytucji, uwaga nr 15, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003 s. 12.

⁵⁰ D. Antonowicz, *Wieża z kości słoniowej – model idealny autonomii uniwersyteckiej*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” nr 3, 2003, 285–305.

⁵¹ P. Hübner, *Kartki z dziejów nauki w Polsce. Bzik na punkcie nauki. Spór o wolność nauki przed i po wojnie*, „Forum Akademickie” 1999, nr 5, wydanie internetowe: <http://www.forumakad.pl/archiwum/99/5/artykuly/21-kartki.htm>, (1.12.2011).

⁵² A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 96.

⁵³ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 219.

własne; *nomos* – prawo, norma, reguła⁵⁴. Zgodnie z etymologią słowa *autonomia* to właściwość stanowienia o sobie lub kierowania się własnymi prawami⁵⁵. Autonomia w zakresie stanowienia własnego prawa nie oznacza jednak, że to prawo stanowione przez uczelnie wyższe może być sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym.

Można dojść do wniosku, że **autonomia szkolnictwa wyższego jest uznawana za zasadę konstytucyjną** przez doktrynę i otoczenie społeczne (przynajmniej w nazewnictwie). Wskazują na to m.in. sformułowania użyte w różnych dokumentach i w piśmiennictwie na temat szkolnictwa wyższego. Oto kilka przykładów:

1. Statut Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich⁵⁶ stanowi, że: KRASP stoi na straży tradycyjnych wartości akademickich, a w tym zasad etyki zawodowej, odpowiedzialności i konstytucyjnej zasady autonomii szkół wyższych, gwarantującej im w szczególności prawo do określania własnego stanowiska we wszystkich sprawach, którymi zainteresowana jest społeczność akademicka.
2. „(...) a przecież uczyniliśmy z autonomii uczelni konstytucyjną zasadę, której rektorzy strzegą jak żrenicy oka (...)”⁵⁷.
3. Konstytucyjna zasada autonomii wymaga ograniczenia nadmierne rozbudowanych w projekcie ustawy uprawnień władczych Ministra Edukacji Narodowej wobec szkół, tak aby rozwiązania ustawowe harmonizowały z ustawą zasadniczą⁵⁸.

⁵⁴ W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 15.

⁵⁵ *Leksykon filozofii klasycznej*, red. J. Herbut, Lublin 1997, s. 66, cyt. za: W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 15.

⁵⁶ Uchwalony przez Zgromadzenie Plenarne KRASP w dniu 24 września 2005 r., ze zmianami wprowadzonymi w dniu 14 listopada 2005 r. oraz w dniu 13 października 2006 r. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.krasp.org.pl, (1.12.2011).

⁵⁷ Rozmowa z J. Woźnickim, przewodniczącym Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.forumakad.pl/archiwum/99/12/artykuly/07-rozmowa.htm> (1.12.2011).

⁵⁸ Stanowisko Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich w sprawie projektu z dnia 2 września 1999 r. ustawy pn. Prawo o szkolnictwie wyższym przygotowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.krasp.org.pl/dok/dok/uchwala6-zal.html>, (1.12.2011).

4. Na rozważenie zasługują proponowane środki oddziaływania władzy publicznej na poszczególne typy szkół wyższych z punktu widzenia konstytucyjnej zasady autonomii szkoły wyższej⁵⁹.
5. Należy uwzględnić, że autonomia szkół wyższych ma rangę zasady konstytucyjnej⁶⁰.

Trybunał Konstytucyjny definiuje autonomię szkół wyższych następująco: „Przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, iż konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem – prawa i obowiązki studentów”⁶¹.

Regulacje ustawowe muszą respektować autonomię szkół wyższych, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co oznaczałoby się zniesienie ich autonomii. Nie jest więc możliwe, w świetle regulacji konstytucyjnej, nadanie organom szkoły wyższej – w sprawach dotyczących istoty działania tej szkoły – charakteru organów władzy publicznej⁶².

W innym orzeczeniu TK podkreśla, że w sensie normatywnym autonomia określonej społeczności oznacza, że rządzi się ona swoim własnym prawem. W odniesieniu do szkół wyższych są to: ustawa regulująca ich funkcjonowanie, rozporządzenia wykonawcze do niej oraz statuty uchwalane przez senaty uczelni⁶³.

⁵⁹ Opinia S. Biernata, M. Wyrzykowskiego z dnia 20 marca 2000 r. dotycząca projektu ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym” (projekt ustawy z dnia 18 stycznia 2000 r.). Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.ii.uni.wroc.pl/~psw/wayback/www.sejm.gov.pl/wydarzenia/edukacja/opinia.pdf>, (1.12.2011).

⁶⁰ *Zasadnicze kierunki nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym*, Rozdział 3: *Model publicznej szkoły wyższej*, [w:] *Model publicznej szkoły wyższej i jej otoczenia systemowego*, Opracowanie przyjęte przez Prezydium KRASP w dniu 10 marca 1998 r., red. J. Woźnicki, Warszawa 1998, s. 53.

⁶¹ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99 OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258, s. 1266.

⁶² Ibidem.

⁶³ Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05.

TK uznaje prawo tworzenia statutów za jeden z fundamentów autonomii. Do szczegółowych atrybutów autonomii szkół wyższych zaliczyć można m.in. prawo do ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych oraz regulaminów studiów, które decydują o ich toku, a także prawo do wybierania – przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami – władz stanowiących (np. senat, rady wydziału) i wykonawczych (np. rektor, dziekan) szkoły. TK podkreśla, że szkołom wyższym przysługuje uprawnienie do podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, której celem jest pokrywanie jej wydatków. Ponadto z autonomii szkół wyższych wynika, że szkoły wyższe, nauczyciele akademicy i studenci mogą powoływać instytucje oraz organizacje reprezentujące ich interesy wobec władz publicznych. Przejawem autonomii szkół wyższych jest także istnienie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników i studentów przed organami własnej szkoły⁶⁴.

W kolejnym orzeczeniu TK zauważa, że autonomia szkół wyższych ma na celu stworzenie szkołom wyższym warunków do optymalnej realizacji ich zadań w zakresie prowadzenia badań naukowych oraz nauczania⁶⁵. Na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie TK o tym, że autonomia szkół wyższych nie ma charakteru absolutnego, ale dopuszcza ingerencję państwa w interesie publicznym, w szczególności w sprawach niezwiązanych bezpośrednio z przedmiotem i metodami prowadzonych badań naukowych oraz treścią programów nauczania. W powołanym orzeczeniu TK czytamy: „Prawodawca konstytucyjny wyraźnie upoważnia ustawodawcę do ustanowienia granic tej autonomii, pozostawiając mu przy tym szeroki zakres swobody regulacyjnej”.

Inną kwestią, na jaką zwraca uwagę TK w przytoczonym wyroku jest różnica w zakresie konstytucyjnej autonomii wyższych uczelni pomiędzy szkołami publicznymi i niepublicznymi. Zakres autonomii, zdaniem TK, jest szerszy w przypadku uczelni prywatnych niż w przypadku uczelni publicznych, finansowanych ze środków publicznych i zobowiązanych do realizacji określonych przez prawo zadań publicznych. Ponadto czytamy, że: „Organy władzy publicznej mogą w szczególności określać zasady polityki kadrowej wyższych uczelni publicznych”.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04.

Abstrahując nieco od kwestii prawnych, warto zaznaczyć, iż często różnego rodzaju idee funkcjonują w obiegu społecznym w postaci symbolicznej, często upostaciowionej lub urzeczowionej, np. Temida (Themis) stanowi personifikację moralnej siły, która jest podstawą systemu prawnego, znicz olimpijski jest symbolem trwałości idei olimpijskiej.

Autonomia uniwersytetu występuje w postaci symbolu, którym jest „wieża z kości słoniowej”⁶⁶. Symbolikę wieży z kości słoniowej można odczytywać różnie. Wydaje się, że najistotniejszy w tej metaforze dla ludzi uniwersytetu jest element wieży – miejsca izolacji, służącego obronie. Tak właściwie z początku chcieli uczeni akademicy widzieć swą siedzibę – uniwersytet i równocześnie przeciw takiemu postrzeganiu uniwersytetu występowali krytycy akademickiej idei „nauka dla nauki”⁶⁷. Robert K. Merton pisze, iż „coraz częstsze dzisiaj ataki skierowane przeciw nauce spowodowały, iż uczeni uświadomili sobie fakt, że ich pozycja uzależniona jest od struktury społecznej. (...) Wieża z kości słoniowej zaczyna się chwiać, gdy się ją atakuje. Po długotrwałym okresie względnego spokoju i bezpieczeństwa – w którym uprawnienie i upowszechnienie nauki zajęło jedno z pierwszych, jeśli zgoła nie pierwsze miejsce na skali wartości kulturowych – uczeni zostali zmuszeni do obrony jej metod przed społeczeństwem”⁶⁸.

Współcześnie wieżę z kości słoniowej jako symbol autonomii uniwersyteckiej należałoby jednak interpretować inaczej. Szkoły wyższe w dzisiejszym świecie są niejako zanurzone w rzeczywistości społecznej. Wtopione w nią. Wieża nie jest już miejscem izolacji od rzeczywistości. Szkoły wyższe muszą reagować na potrzeby edukacyjne społeczeństwa, funkcjonować w perspektywie wymagań rynku pracy. Dzisiejsze szkolnictwo wyższe wydaje się wyczulone, czy też raczej powinno być bardziej wrażliwe na gwałtownie zmieniające się społeczne oczekiwania. Owa „wieża z kości słoniowej” zaczyna się więc chwiać, lub też raczej przybliżać do tzw. „zwykłego świata”.

Dziś symbol wieży można odczytać w następujący sposób – wieża znajduje się blisko ludzi, jest otoczona ludźmi, ich potrzebami; jeśli jest miejscem

⁶⁶ W. Kopaliński definiuje „wieżę z kości słoniowej” (z łac. *turris eburnea*, ang. *ivory tower*) jako symbol eskapizmu od życia codziennego dla zajęcia się sprawami wznioślejszymi. Zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007.

⁶⁷ D. Antonowicz, *Wieża z kości słoniowej...*, s. 286.

⁶⁸ R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 579.

obrony, to w dużej mierze przed nadmiarem prawa i procedur administracyjnych tłumiących swobodny rozwój szkolnictwa wyższego.

Nie jest dobrze, kiedy państwo ogranicza wolność do zmiany, reformy i udoskonalania samego procesu powstawania wiedzy. Reagowanie szkół wyższych na zmianę zależy nie tyle od woli państwa, ile od „świadomości ekonomiczno-społecznej” samego środowiska akademickiego, wciąż jeszcze żyjącego czasem w przekonaniu, że autonomia uniwersytecka to „wolność do izolacji”. Nie ma większego złudzenia prowadzącego wprost do przegranej w globalizującym się świecie⁶⁹.

V.

Rozważania na temat relacji zachodzącej między zasadą subsydiarności a zasadą autonomii szkół wyższych mogą doprowadzić do stwierdzenia, że zasadę autonomii szkół wyższych należy traktować jako zasadę konstytucyjną szczegółową, zaś zasadę subsydiarności jako zasadę konstytucyjną o ogólnym charakterze, wyrażoną we wstępie do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Można równocześnie przyjąć założenie, że w świetle ogólnej zasady subsydiarności należy rozumieć i stosować zasadę autonomii szkół wyższych. Tym samym można zauważyć, że zasada subsydiarności ma wpływ, oddziałuje na kształt i zakres autonomii szkół wyższych. Samo pojęcie wpływania jednej zasady konstytucyjnej na inną stanowić może stosunkowo ciekawy obszar badawczy.

Zagadnienie autonomii szkół wyższych można przedstawiać wielopłaszczyznowo: z punktu widzenia świata wartości, z perspektywy socjologicznej, historycznej, a także prawniczej. Każdy punkt widzenia jest cenny w dojściu do prawdy o autonomii szkolnictwa wyższego i jest pomocny w dynamicznym ujęciu autonomii uczelni. Wydaje się, że zasady autonomii szkolnictwa wyższego nie można traktować w sposób statyczny. Nie można raz na zawsze określić, co do końca mieści się w pojęciu autonomii uczelni. Rzeczywistość społeczna i polityczna zmienia się, dlatego też pojęcie „autono-

⁶⁹ R. Krawczyk, *Wolność akademicka a sukces naukowo-dydaktyczny uczelni wyższej*, [w:] *Nowe prawo – szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego. Materiały z Ogólnopolskiego Seminarium zorganizowanego 22 września 2005 r. w Szkole Głównej Handlowej*, red. M. Rocki, Warszawa 2005, s. 43–48.

mii” musi podlegać redefinicji, definiowanie zakresu autonomii musi reagować na zmianę.

Tak jak wspomniano już w uwagach wprowadzających, szczególne miejsce w badaniach nad autonomią szkolnictwa wyższego powinna zajmować kwestia wytyczenia optymalnych granic pomiędzy uczelniami wyższymi a ingerencją w ich działanie ze strony państwa. Interesującym obszarem badań może okazać się badanie zasady autonomii szkolnictwa wyższego w świetle innych zasad konstytucyjnych, np. zasady pomocniczości (subsidiarności). Próba rozwiązania dylematu mogącego streszczać się w hasło: „Ile państwa? – Ile uczelni?” może być wprowadzenie zasady pomocniczości w formułowaniu polityki państwa wobec szkół wyższych. Zasada subsydiarności ma dwa aspekty: negatywny i pozytywny. Aspekt negatywny postuluje, aby władza, a w szczególności państwo, nie przeszkadzała autonomicznym podmiotom w realizacji ich zadań. Aspekt pozytywny sugeruje, że misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a w razie potrzeby uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne. Zasada subsydiarności respektuje autonomię szkolnictwa wyższego, ponieważ szkoły wyższe są strukturami podmiotowymi, imperatyw kompetencji merytorycznej wyklucza możliwość sterowania nimi odgórnie. Rola administracji państwowej w tym przypadku sprowadzona powinna być do wspomagania funkcjonowania szkolnictwa wyższego, ewentualna interwencja dopuszczona jest tylko wtedy, gdy skala i natura problemu nie pozwalają na ich samodzielne rozwiązanie przez uczelnie. Z pewnością szkodliwy jest nadmiar prawa i procedur administracyjnych tłumiących swobodny rozwój szkolnictwa wyższego, biorący się z fałszywie pojętej roli państwa, którego powinno być jak najmniej, za to winno być znacznie silniejsze i skoncentrowane na funkcjach, które do niego należą⁷⁰.

Jednym z głównych założeń zasady subsydiarności jest to, że autonomia sprzyja rozwojowi, zaś nadmierna centralizacja, biurokratyzacja, ciągły nadzór go ograniczają. D. Antonowicz słusznie podkreśla, że scentralizowany system rzadko popełnia poważne błędy, ale gdy się myli, to konsekwencje błędu są niebezpieczne. Natomiast władza, która akceptuje różne formy autonomii, tworzy szanse na nowatorskie eksperymenty, rozwija wolną konkurencję, pobudza do działania i szukania najlepszych rozwiązań⁷¹. Zgodnie

⁷⁰ D. Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości...*, s. 55.

⁷¹ Ibidem, s. 45.

z zasadą subsydiarności państwo powinno spełniać służebną rolę w stosunku do wszystkich swoich członków oraz społeczności niższych od państwa, powinno ingerować w ich działalność tylko wtedy, gdy napotkają one trudności w spełnieniu swoich zadań i osiągnięciu właściwych im celów. Zasada subsydiarności może zagwarantować prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie państwa, jest warunkiem zdrowej i skutecznej demokracji – tylko istnienie mocnych, samodzielnych, sprężystych grup i organizacji społecznych może stanowić zabezpieczenie przed tyranią i dyktaturą jednostki lub jednego tylko ugrupowania⁷². Z punktu widzenia zasady subsydiarności szkoły wyższe powinny cieszyć się autonomią, gdyż ze swej natury są strukturami podmiotowymi. Zasada kompetencji merytorycznej wyklucza sterowanie nimi odgórnie. Kryterium podziału kompetencji powinno być wyprowadzone nie z treści działania, ale ze zdolności do jego podjęcia⁷³.

Co możemy powiedzieć o dzisiejszym ustawodawstwie? Czy daje ono dużą czy małą autonomię szkołom wyższym? Głosy na ten temat są podzielone.

Z. Maciąg wyraża pogląd, że w nowej ustawie dominuje wiara w „cudowną moc centralnych regulacji administracyjnych, obejmujących nadzorem wszystkie sfery życia społecznego” i tym samym obecne uregulowanie daje uczelniom niezwykle mało autonomii⁷⁴.

Z analizy przepisów ustawy dokonanej pod kątem składników autonomii, zaliczanych do jej pełnego zakresu, wynika, że właściwie wszystkie są w ustawie uwzględnione. Zgodnie z ustawą mamy obecnie do czynienia z uczelniami w pełni autonomicznymi i o podstawowym zakresie autonomii. Jest to zgodne z ogólnie przyjętą koncepcją o stopniowalności autonomii i możliwości istnienia w danym państwie uczelni o różnym zakresie autonomii.

Z pewnością autonomii nie można traktować jako wartości absolutnej. Jak podkreśla P. Bielecki, autonomia uczelniana sama przez się nie gwarantuje zaspokojenia potrzeb studentów i otoczenia społecznego. Wyzwaniem dla systemu szkolnictwa wyższego jest prowadzenie polityki edukacyjnej uwzględniającej w sposób zrównoważony interesy i priorytety wszystkich

⁷² J. Majka, *Etyka społeczna i polityczna*, Warszawa 1993, s. 52–53.

⁷³ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości...*, s. 67.

⁷⁴ Z. Maciąg, *Prawo przeciw uczelniom*, „Rzeczpospolita”, 27.06.2005. Pogląd ten został wyrażony jeszcze na etapie prac nad nową ustawą.

„udziałowców” szkół wyższych⁷⁵. Wydaje się, iż uczelnie powinny włożyć wiele wysiłku w wypełnianie pojęcia autonomii szkolnictwa wyższego właściwą treścią, której podstawowym wyznacznikiem powinna być odpowiedzialność społeczna.

Państwo powinno zaś częściej „ryzykować” i dawać uczelniom więcej autonomii. Pamiętajmy, że każde działanie, nawet miernie wykonane przez kogoś bliskiego, w sposób autonomiczny znajduje większe uzasadnienie niż działanie wykonane lepiej przez kogoś dalekiego, o ile ta mierność nie zagraża zbyt poważnie interesowi ogółu⁷⁶.

Podczas badań przeprowadzonych pod kierownictwem S. Waltosia w ramach grantu wewnętrznego w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie przeprowadzona została analiza obowiązujących przepisów z zakresu szkolnictwa wyższego. Z analizy tej wynika stwierdzenie, iż na gruncie obowiązujących przepisów możemy mówić co najwyżej o zakresie autonomii poszczególnych uczelni. Można starać się sformułować jakieś wspólne zasady, ale będą one miały charakter bardzo ogólny i niepozbawiony wyjątków. Nie sposób pominąć kryteriów oceny, w oparciu o które dokonywane jest różnicowanie zakresu autonomii. Nierzadko mają one charakter pozamerytoryczny. Niekiedy trudno się ich w ogóle dopatrzeć. Należy postulować dyskusję nad konkretnymi rozwiązaniami ustawowymi, konieczności istnienia autonomii nikt bowiem nie kwestionuje. Niewątpliwie konieczna jest zmiana kryteriów określania zakresu autonomii w poszczególnych jej obszarach⁷⁷.

⁷⁵ P. Bielecki, *Model pełnej autonomii szkół wyższych pozostaje wciąż w sferze postulatów czy iluzorycznych oczekiwań*, „Forum Akademickie” nr 10, 1998, http://www.forumakad.pl/archiwum/98/10/artykuly/07-zycie_akad.htm, (1.12.2011).

⁷⁶ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości...*, s. 69.

⁷⁷ Por. A. Kiebała, *Autonomia szkół wyższych*, [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – Prawo – Organizacja*, red. S. Waltoś, A. Rozmus, Rzeszów 2008, s. 148.

Summary

The Constitutional Principle of Subsidiarity and the Scope of the Autonomy of Higher Education Institutions in the Modern Polish Legal Order

The subject of this article is the discussion of the basic issues concerning the principle of subsidiarity (helpfulness) and the concept of the autonomy of higher education institutions in the modern Polish legal order. While analyzing the scope of the autonomy of universities the fundamental question of the limits of such an autonomy arises. The main problem is finding the adequate proportion between the freedom of decision taking by higher education institutions and the interference of the government in the university's activities. The object of the article is not the presentation of the detailed theory concerning the influence of the principle of helpfulness on the scope of the autonomy of higher education institutions nor the thorough analysis of the broad meaning of the concept of the principle of helpfulness and the autonomy of higher education institutions. The main aim of the author is the indication of the possibility of connection of the principle of helpfulness with the autonomy of higher education institutions. The combination of the principle of helpfulness and the regulation concerning the autonomy of higher education institutions may prove useful in the process of constituting and applying the provisions concerning higher education. What does the principle of helpfulness have in common with the autonomy of higher education institutions? The basis of the principle of helpfulness as well as the autonomy of higher education institutions is the affirmation of freedom, human subjectivity and subjectivity of human communities.