

**Ekspertyza dla Biura Analiz Sejmowych przygotowana w imieniu Polskiego Towarzystwa Socjologicznego**

Data zlecenia ekspertyzy PTS: 22.03.2018 /Termin wykonania ekspertyzy: 16.04.2018

**Ocena skutków projektu Ustawy 2.0:  
konsekwencje prawne, społeczne, finansowe, gospodarcze,  
kulturowe i polityczne**



**POLSKIE TOWARZYSTWO SOCJOLOGICZNE**

Polskie Towarzystwo Socjologiczne  
ul. Nowy Świat 72  
00-330 Warszawa  
500.186.736  
e-mail: [pts@ifispan.waw.pl](mailto:pts@ifispan.waw.pl)  
<http://pts.org.pl/>

Autor:  
dr Agnieszka Dziedziczak-Foltyn  
Instytut Socjologii  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Uniwersytet Łódzki

Łódź, 16 kwietnia 2018 r.

## Spis treści

1. Wnioski i rekomendacje .....	3
2. Streszczenie ekspertyzy .....	3
3. Uwagi formalne o projekcie Ustawy 2.0 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce .....	4
4. Przedmiot oceny .....	5
5. Ocena i jej uzasadnienie .....	6
1. Zgodność deklarowanych celów ze skutkami, które wywoła ustawa 2.0 .....	6
a) zmiany w przepisach dotyczące ustroju i organizacji uczelni oraz wzajemnych relacji między organami .....	7
b) zmiany w zakresie struktury systemu szkolnictwa wyższego .....	9
c) zmiany w zakresie zasad finansowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki, w tym m.in. istotna integracja strumieni finansowania, zwłaszcza w odniesieniu do uczelni .....	10
d) zmiany mające na celu podniesienie jakości i przydatności kształcenia na studiach wyższych .....	11
e) wprowadzenie nowego modelu kształcenia doktorantów i ubiegania się o stopień doktora .....	12
f) zmiany dotyczące klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych i artystycznych oraz systemu stopni i tytułów .....	13
g) zmiana zasad ewaluacji jakości działalności naukowej .....	14
2. Skutki dla uczelni regionalnych i regionów. ....	14
3. Status uniwersytetów średnich i małych (zachowanie pełnych praw akademickich) .....	15
4. Status prawny i materialny pracowników (w kontekście nowych uprawnień rektora) .....	15
5. Status prawny i materialny doktorantów .....	16
6. Skutki społeczne i kulturowe reformy dla Polski prowincjonalnej, zwłaszcza wschodniej i zachodniej ..	17
7. Skutki organizacyjne .....	17
8. Zagrożenia oligarchizacji środowiska naukowego .....	19
9. Szanse realnego awansu naukowego kadry naukowej (w kontekście nowych wymagań w odniesieniu do habilitacji i profesury) .....	20
10. Zgodność z planem zrównoważonego rozwoju (w kontekście wzmocnienia ośrodków metropolitarnych) .....	21
11. Zgodność z zagwarantowaną autonomią uczelni i pluralizmem badań (w kontekście nowych uprawnień rektora) .....	22
12. Transparentność procedur naukowych .....	22
6. Bibliografia .....	22

## **1. Wnioski i rekomendacje**

W wyniku konsultacji publicznych, przeprowadzonych zgodnie ze standardami sztuki konsultacyjnej na rządowym etapie przygotowywania Ustawy 2.0, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokonało szeregu zmian w proponowanych przepisach. Mimo to projekt prawa o szkolnictwie wyższym i nauce zawiera jeszcze wiele kontrowersyjnych i niedookreślonych zapisów, które powinny zostać poddane konsultacjom na szczeblu parlamentarnym. Z zaprezentowanej w ekspertyzie analizy wynika, że na wnikliwą dyskusję zasługują zwłaszcza zagadnienia dotyczące:

- roli (doradcza czy nadzorczą) i składu rad uczelni (% osób spoza uczelni);
- roli, sposobu wyboru i zadań rektora (kompetencji i zakresu władzy);
- roli i skutków zmian struktury organizacyjnej uczelni, w tym odebrania podmiotowości wydziałom (scentralizowania wielu kluczowych zadań akademickich);
- zasad ewaluacji działalności naukowej opartej na nieznanej obecnie klasyfikacji dziedzin i dyscyplin i jej wpływu na kształt systemu szkół wyższych;
- znaczenia zróżnicowania regionalnego uczelni i zrównoważenia wsparcia dla uczelni.

Analizowany dokument nie definiuje najbardziej kluczowych kwestii i pojęć (np. „autonomia”, „gospodarka finansowa”, „wybitne osiągnięcia”) co stwarza możliwość dowolności interpretacji ustawy, a w wielu istotnych dla tych interpretacji artykułach odsyła do przyszłych rozporządzeń, które ostatecznie zadecydują o skutkach ustawy.

## **2. Streszczenie ekspertyzy**

Właściwą ocenę skutków projektu Ustawy 2.0 poprzedzają uwagi na temat konsultatywności w procesie przygotowywania Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Następnie przytoczone zostały zagadnienia (w liczbie 12) mające być przedmiotem oceny, rekomendowane do analizy przez Biuro Analiz Sejmowych. Wskazano też charakter podstaw źródłowych dla sformułowanej w dalszej części oceny i jej uzasadnienia. Ocena ta koncentruje się na regulacjach dotyczących uczelni publicznych – jako instytucji łączących funkcje naukowe

i dydaktyczne, podlegających bezpośredniemu wpływowi i nadzorowi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

### **3. Uwagi formalne o projekcie Ustawy 2.0 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

Spośród ustaw regulujących funkcjonowanie szkolnictwa wyższego od 1990 roku **projekt Ustawy 2.0 (Konstytucji dla Nauki) wyróżnia się sposobem projektowania prawa, który w największym stopniu (w porównaniu z poprzednimi ustawami) odpowiada rekomendowanym przez organizacje międzynarodowe oraz polskich ekspertów standardom dotyczącym procesu ustawodawczego na etapie rządowym<sup>1</sup>**. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wykorzystało po raz pierwszy na tak szeroką skalę konsultacyjny (partycypacyjny) model projektowania prawa w tzw. fazie prelegislacyjnej, czyli fazie konceptualnej związanej z zapoczątkowaniem zmian (prekonsultacje) oraz fazie konsultacyjnej w trakcie przygotowywania projektu ustawy (konsultacje publiczne)<sup>2</sup>. Faza prekonsultacji objęła zorganizowanie konkursu na koncepcje założeń do projektu ustawy, w ramach którego wyłonione trzy zespoły przeprowadziły konsultacje wewnętrzne, oraz cykl 9 konferencji programowych zwieńczonych Narodowym Kongresem Nauki, na które łącznie zarejestrowało się ponad 8 tys. osób. Tryb legislacyjny w postaci konsultacji publicznych Ustawy 2.0. pozwalał wszystkim interesariuszom nauki i szkolnictwa wyższego zgłaszać swoje opinie i stanowiska, co doprowadziło do zebrania 2957 uwag do projektu ustawy<sup>3</sup>. **Ogrom materiału i krótki czas od jego udostępnienia przez MNiSW (19.03.2018) uniemożliwiły wnikliwą analizę owych uwag oraz pogłębione wnioski na temat całego procesu konsultacyjnego dotyczącego projektu tej ustawy na etapie rządowym**. Na ten moment niemożliwa jest konkluzja odnosząca się do faktycznego wpływu na kształt projektu Ustawy 2.0. zaangażowanych w prekonsultacje i konsultacje publiczne interesariuszy szkolnictwa wyższego i nauki. Analiza tego typu wymaga więcej czasu.

---

<sup>1</sup> Dziedziczak-Foltyn, A. (2017) *Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej. Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990-2015)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 237-251.

<sup>2</sup> Dziedziczak-Foltyn A. (2018) *Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0.*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe (w druku).

<sup>3</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334132.pdf> [30.03.2018].

**Oficjalnie poparty projekt Ustawy 2.0:** m.in.: Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Sieć Małych i Średnich Publicznych Uczelni Akademickich, Konferencja Rektorów Uczelni Artystycznych, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, Niezależne Zrzeszenie Studentów, Polska Unia Edukacyjna Konfederacji Lewiatan<sup>4</sup>. Z analizy debaty publicznej wynika, że jednak **część środowiska akademickiego nie aprobuje Ustawy 2.0**, o czym świadczy przede wszystkim tzw. list otwarty 150 naukowców zawierający apel o zmiany w planie reformy oraz sugestie poprawek reformy Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej<sup>5</sup>.

**Według oficjalnego stanowiska Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego projekt zawiera rozwiązania pewnych realnych problemów nauki i szkolnictwa wyższego, jednak zawiera również wiele szkodliwych rozwiązań, zwłaszcza dla humanistyki<sup>6</sup>.** Do Polskiego Towarzystwa Socjologicznego w dniu 22 marca 2018 r. wpłynęła prośba z Biura Analiz Sejmowych o przygotowanie ekspertyzy dotyczącej oceny skutków projektu Ustawy 2.0: konsekwencje prawne, społeczne, finansowe, gospodarcze, kulturowe i polityczne. **Krótki czas na wywiązanie się z zadania uniemożliwił odwołanie się do wielu detalicznych kwestii, ważnych z punktu widzenia całościowej oceny kwestii.** Prezentowana we wspomnianej ocenie perspektywa socjologiczna nie daje podstaw do szczegółowego wskazania m.in. skutków prawnych czy finansowych, które powinny być przedmiotem odrębnych ekspertyz.

#### **4. Przedmiot oceny**

Przedmiotem oceny jest analiza wskazanych przez Biuro Analiz Sejmowych zagadnień dotyczących projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce:

- 1) zgodności deklarowanych celów ze skutkami, które wywoła Ustawa 2.0;
- 2) skutków dla uczelni regionalnych i regionów;
- 3) statusu uniwersytetów średnich i małych (zachowanie pełnych praw akademickich);
- 4) statusu prawnego i materialnego pracowników (w kontekście nowych uprawnień rektora);

---

<sup>4</sup> <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/o-reformie> [30.03.2018].

<sup>5</sup> <http://kkhp.pl/2018/03/15/poprawiamy-reforme-vol-2-uwagi-ustawy/> [30.03.2018].

<sup>6</sup> <http://pts.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Stanowisko-Zarz%C4%85du-G%C5%82%C3%B3wnego-Polskiego-Towarzystwa.pdf> [30.03.2018].

- 5) statusu prawnego i materialnego doktorantów;
- 6) skutków społecznych i kulturowych reformy dla Polski prowincjonalnej, zwłaszcza wschodniej i zachodniej;
- 7) skutków organizacyjnych;
- 8) zagrożeń oligarchizacji środowiska naukowego;
- 9) szans realnego awansu naukowego kadry naukowej (w kontekście nowych wymagań w odniesieniu do habilitacji i profesury);
- 10) zgodności z planem zrównoważonego rozwoju (w kontekście wzmacniania ośrodków metropolitalnych);
- 11) zgodności z zagwarantowaną autonomią uczelni i pluralizmem badań (w kontekście nowych uprawnień rektora);
- 12) transparentności procedur naukowych.

Z uwagi na krótki czas realizacji zlecenia a obszerny wykaz szczegółowych zagadnień do analizy należy podkreślić, że **niniejsza ocena ma charakter ogólny i selektywny (obejmuje regulacje dotyczące przede wszystkim uczelni publicznych)**.

Jako podstawa dla sformułowanych wniosków posłużyła wstępna kwerenda literatury przedmiotu oraz wiedza interesariuszy dotycząca wąskich obszarów funkcjonowania szkolnictwa wyższego i nauki. Wykorzystane zostały wybrane stanowiska dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji<sup>7</sup>, w tym dokument z 2957 uwagami zgłoszonymi do projektu Ustawy 2.0 w konsultacjach publicznych<sup>8</sup> (wszędzie tam gdzie w ekspertyzie mowa jest ogólnie o opinii interesariuszy czy środowiska akademickiego, chodzi o ów dokument).

## 5. Ocena i jej uzasadnienie

### 1. Zgodność deklarowanych celów ze skutkami, które wywoła ustawa 2.0

**Cele ogólne reformy** Ministra Jarosława Gowina obecne w przekazie medialnym można sprowadzić do trzech: **wzrost jakości badań naukowych** (doskonałość naukowa), **wzrost jakości kształcenia** (doskonałość edukacyjna), **wzrost pozycji społecznej sektora szkół wyższych** poprzez jego wkład w rozwój kultury, jakości życia społecznego i innowacyjnej

<sup>7</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102/katalog/12458887#12458887> [13.04.2018].

<sup>8</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334132.pdf> [13.04.2018].

gospodarki (społeczna odpowiedzialność). **Ich stopień ogólności nie pozwala na stwierdzenie, że Ustawa 2.0 wywoła wskazywane w nich skutki.**

Z uwagi na brak jednego sygnowanego bezpośrednio przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego dokumentu dotyczącego założeń projektu ustawy (powstały trzy konkursowe projekty założeń) **trudno wskazać jednoznacznie cele Ustawy 2.0** (poza wskazywanymi medialnie). W „Uzasadnieniu” do projektu ustawy dostępnym na stronie Rządowego Centrum Legislacji w kontekście potrzeby i celu wydania aktu wymienionych zostało siedem kluczowych problemów szkolnictwa wyższego i nauki<sup>9</sup>. Na potrzeby niniejszej ekspertyzy deklarowane cele projektu zidentyfikowane zostały na podstawie dokumentu „Ocena Skutków Regulacji (OSR)” z dnia 16 marca 2018 roku<sup>10</sup>. To do nich odnoszą się poniższe uwagi dotyczące zgodności celów ze skutkami:

**a) zmiany w przepisach dotyczące ustroju i organizacji uczelni oraz wzajemnych relacji między organami**

*Poszerzenie autonomii organizacyjnej uczelni*

**W projekcie brakuje definicji autonomii uczelni i autonomii społeczności akademickiej.** Problemy interpretacyjne może potęgować też fakt istniejącego w literaturze rozróżnienia na autonomię organizacyjną, finansową, kadrową i akademicką (dydaktyczną)<sup>11</sup>. Rozumienie pojęcia „autonomia” (zwłaszcza w odniesieniu do uniwersytetów), a co z tego wynika – zdolność do efektywnego jej wykorzystywania, uzależnione jest od kontekstu narodowego, tradycji akademickich oraz doświadczeń politycznych. Z badań porównawczych wynika, że kilka krajów w Europie wprowadziło reformy polegające na przeniesieniu władzy do uniwersytetów, pozostawiając uczelniom możliwość decydowania o ich wewnętrznej strukturze (np. Finlandia)<sup>12</sup>. Przy jakichkolwiek analizach rozwiązań legislacyjnych związanych z ustrojem i organizacją uczelni należy brać pod uwagę wspomniane wyżej uwarunkowania, jak również zróżnicowanie instytucjonalne systemu szkolnictwa wyższego, gdyż determinują one to, czy sprawdzi się w Polsce nowy model zarządzania uczelniami i poszerzenie autonomii

<sup>9</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334129.pdf> [30.03.2018].

<sup>10</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334130.pdf> [30.03.2018].

<sup>11</sup> Bennetot Pruvot E., Estermann T.(2017), *University Autonomy in Europe III. Scorecard 2017*, European University Association (EUA), Brussels.

<sup>12</sup> Antonowicz D., Jongbloed B. (2015), *Jaki ustrój uniwersytetu? Reforma szkolnictwa wyższego w Holandii, Portugalii i Austrii: Wnioski dla Polski*, Sprawne Państwo Ernst&Young, Warszawa, s. 63-64.

uczelni o możliwość określania przez rektora struktury organizacyjnej uczelni oraz podziału zadań w ramach tej struktury. Brak na ten moment przesłanek, by wskazać realne skutki tego rozwiązania (przydatne byłoby przetestowanie tego rozwiązania w formie pilotażu przez wybrane uczelnie). Możliwy jest jedynie zarys potencjalnych skutków organizacyjnych – pkt 7).

#### *Wprowadzenie nowego organu uczelni tj. rady uczelni*

W zarządzaniu uczelniami publicznymi w Polsce największą rolę odgrywa organ kolegialny (senat), choć w wielu krajach europejskich stosowana jest dualna struktura zarządzania, obejmująca senat i radę<sup>13</sup>. **Wprowadzenie w polskich uczelniach publicznych nowego organu uczelni (obok rektora i senatu) tj. rady uczelni** (art. 17 i inne), wybieranej przez senat, a której zadaniem jest wybór rektora albo wskazywanie kandydatów na rektora (po zaopiniowaniu przez senat) **przypomina zatem model zastosowany w innych krajach** (w tym w Finlandii<sup>14</sup>). Dodatkowym celem tego rozwiązania jest zwiększenie udziału interesariuszy zewnętrznych w zarządzaniu uczelnią, gdyż niezależnie od struktury zarządzania **Polska należy do nielicznych krajów, w których organ zarządzający nie obejmuje interesariuszy z zewnątrz**<sup>15</sup>. Jednak podobnie, jak w przypadku poszerzenia autonomii organizacyjnej rektora, **skutki wprowadzenia rad uczelni są trudne do przewidzenia**. Stawiana za wzór Finlandia charakteryzuje się wyższą kulturą polityczną i kulturą wiedzy pozwalającymi na realizację długofalowych strategii niż Polska, co stwarza lepsze uwarunkowania dla sprawnego funkcjonowania rad. Z najnowszych ocen fińskich reform, które wprowadzono w latach 2009-2010 (uznawanych przez fińskie środowisko akademickie za użyteczne i udane<sup>16</sup>), wynika, że zaangażowanie zewnętrznych interesariuszy w nieznaczny sposób jedynie zmieniło zarządzanie uniwersytetami<sup>17</sup>. W Polsce **najbardziej kontrowersyjnym dla części środowiska akademickiego zapisem projektu Ustawy 2.0. jest w przypadku rad uczelni wymóg dotyczący jej składu**: ponad 50% mają stanowić osoby spoza wspólnoty uczelni. W przytoczonej Finlandii

---

<sup>13</sup> Bennetot Pruvot E., Estermann T.(2017), op. cit., s. 18.

<sup>14</sup> Antonowicz D. (2015), *Reformy fińskich uniwersytetów 2009-2010*, [https://www.researchgate.net/publication/280939123\\_Reformy\\_fińskich\\_uniwersytetów\\_2009-2010](https://www.researchgate.net/publication/280939123_Reformy_fińskich_uniwersytetów_2009-2010) [1.04.2018].

<sup>15</sup> Bennetot Pruvot E., Estermann T.(2017), op. cit., s. 20.

<sup>16</sup> Krüger K., Parellada M., Samoilovich D., Sursock A. (eds.) (2018), *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*, Vol. 8, Springer, s. 88.

<sup>17</sup> jw., s. 197.



w uczelniach publicznych rada składa się przynajmniej z 40% (włączając jej przewodniczącego) z osób spoza uczelni. Większość interesariuszy zewnętrznych charakteryzuje rady uczelni w Danii. Choć oceniane jest to w kategoriach większej elastyczności, to istnieje świadomość rosnącego wpływu interesariuszy zewnętrznych na wewnętrzne procesy zarządzania, co grozi ograniczeniem realnej autonomii uczelni<sup>18</sup>. W projekcie Ustawy 2.0 w celu uniknięcia zagrożeń związanych z podporządkowaniem uczelni biznesowi (reprezentowanemu przez część rady) przewidziano przyznanie senatowi odpowiedzialności za skład rady uczelni. Jest to swoisty kompromis wypracowany w toku debaty, którego praktycznych rezultatów jeszcze nie sposób wskazać<sup>19</sup>. Możliwe jest zarysowanie jedynie potencjalnych skutków organizacyjnych funkcjonowania rad uczelni z przewagą osób spoza uczelni w Polsce – pkt 7).

#### **b) zmiany w zakresie struktury systemu szkolnictwa wyższego**

*Modyfikacja podziału uczelni na akademickie i zawodowe*

Aktualizowany w wyniku ewaluacji (co 4 lata) **podział (art. 14 i art. 15) na uczelnie akademickie** (prowadzące działalność naukową i posiadającą kategorię naukową „A+”, „A” lub „B+” w co najmniej jednej dyscyplinie naukowej albo artystycznej) **oraz uczelnie zawodowe** (prowadzące kształcenie na potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego a nie spełniające powyższego warunku) **wprowadzi utrudnienia w realizacji przez uczelnie funkcji kształcenia i zakłóci ciągłość prowadzenia studiów.**

*Realizacja programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”, uruchomienie programu „Regionalna inicjatywa doskonałości”, prowadzenie programu „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”*

Realizacja programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” ma służyć podniesieniu międzynarodowego znaczenia działalności uczelni poprzez przyznanie w wyniku konkursu środków finansowych nie więcej niż 10 uczelniom akademickim (z kategorią „A+” lub „A” w co najmniej 3 dyscyplinach (art. 389). Z całą pewnością **uczelnie uzyskujące dodatkowe środki na rozwój mają szansę na osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu**, co zróznicuje jeszcze bardziej poziom naukowy pomiędzy uczelniami. Na potrzeby uczelni niespełniających

<sup>18</sup> Krüger K., Parellada M., Samoilovich D., Sursock A. (eds.) (2018), *Governance Reforms...*, op. cit., s. 51.

<sup>19</sup> Górniak J. (2017), *Ustawa 2.0: partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” Nr 2(50), s. 141.

wymogów konkursowych dotyczących uczelni badawczych przygotowano program „Regionalna inicjatywa doskonałości” ukierunkowany na umocnienie znaczenia działalności uczelni (z kategorią „A+”, „A” i „B+”) w określonych przez niego dyscyplinach (art. 397). Przedsięwzięcie „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości” (art. 366) skierowane do uczelni zawodowych ma z kolei wspierać publiczne uczelnie zawodowe w doskonaleniu jakości kształcenia. Teoretycznie wszystkie trzy „inicjatywy” mają wzmocnić potencjał badawczy i dydaktyczny polskich uczelni, jednak w konsultacjach publicznych wybrzmiały obawy o wykluczanie z możliwości startu w konkursie „Regionalna inicjatywa doskonałości” uczelni, które nie wygrały w „Inicjatywie doskonałości – uczelnia badawcza”.

*Umożliwienie tworzenia federacji podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki*

**Umożliwienie tworzenia federacji podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki (art. 165) jest oceniane jako rozwiązanie słuszne.** Stworzyć federację mogą podmioty jedynie publiczne z publicznymi i niepubliczne z niepublicznymi. Zgodnie z „Uzasadnieniem” do projektu ustawy celem powoływania federacji jest kumulowanie potencjału naukowego jednostek współtworzących federację. Podmioty decydujące się na funkcjonowanie jako federacja (posiadająca osobowość prawną) będą poddawane ewaluacji jako federacja. **Opcja ta może przynieść korzyści poszczególnym uczelniom a nawet umożliwić federacji konkurowanie z uczelniami zagranicznymi.**

**c) zmiany w zakresie zasad finansowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki, w tym m.in. istotna integracja strumieni finansowania, zwłaszcza w odniesieniu do uczelni**

Zmiana proponowana w projekcie ustawy polegająca na przekazywaniu uczelniom publicznym środków w postaci jednej subwencji badawczo-dydaktycznej na utrzymanie potencjału badawczego i utrzymanie potencjału dydaktycznego (art. 367 pkt 2) generalnie została oceniona przez interesariuszy w konsultacjach pozytywnie. **Przyniesie ona korzyści, jeśli zagwarantowany zostanie wzrost finansowania szkolnictwa wyższego i nauki (w odniesieniu do Produktu Krajowego Brutto).** Dotychczasowy poziom finansowania w latach 2001-2017 oscylował wokół  $1,29\% \pm 0,05$  pkt proc.<sup>20</sup>, zatem konieczny jest zagwarantowany ustawowo

---

<sup>20</sup> Narodowy Kongres Nauki (2017), *Program - Konferencja Programowa narodowego Kongresu Nauki: „Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego”*, [https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/NKN-LODZ-Program\\_www.pdf](https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/NKN-LODZ-Program_www.pdf), s. 24.

wzrost nakładów. Co prawda projekt ustawy przewiduje nakłady na te sektory nie mniejsze niż 1,2% PKB w 2019 roku i podwyższane corocznie o 0,1 punktu procentowego aż do 1,8% PKB w 2025 r. (art. 384), jednak zastrzeżenia Ministra Finansów z 31.01.2018 r. dotyczące projektowanego zwiększania wydatków budżetu państwa na te cele oraz krytyka dotycząca formy przekazywania środków (subwencji)<sup>21</sup> pozwalają sądzić, że poziom finansowania szkolnictwa wyższego i nauki się nie podwyższy. Ponadto wątpliwości budzi fakt określenia bardzo szeroko przez ustawodawcę kwestii samodzielnej gospodarki finansowej uczelni. **Bez znajomości rozporządzenia (sygnalizowanego w art. 403) trudno ocenić, czy algorytm podziału środków na różne działania w nim wskazany będzie korzystny dla uczelni i czy nie będzie ograniczać autonomii finansowej.** Wśród uwag pojawiła się też obawa o to, że połączenie finansowania w jeden strumień doprowadzi do zmniejszenia poziomu finansowania dla uczelni, zwłaszcza dla uczelni mniejszych.

**d) zmiany mające na celu podniesienie jakości i przydatności kształcenia na studiach wyższych**

W „Uzasadnieniu” do projektu ustawy wskazane są trzy aspekty niezadowolającej jakości i przydatności studiów wyższych: biurokratyzację systemu kształcenia w odniesieniu do tworzenia kierunków studiów i procedur akredytacyjnych (minima kadrowe), niewystarczający poziom dopasowania kształcenia do potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego oraz niski status dydaktycznej ścieżki kariery akademickiej. Zgodnie z tymi barierami projekt przewiduje wzięcie pod uwagę w ocenie programowej kierunku przez Polską Komisję Akredytacyjną (PKA) kwalifikacji nauczycieli akademickich i innych osób prowadzących zajęcia (rezygnując z dotychczasowych minimów kadrowych) oraz wyodrębnienie grupy pracowników dydaktycznych i wprowadzenie możliwości zatrudnienia na stanowisku profesora uczelni osoby posiadającej stopień doktora i znaczące osiągnięcia dydaktyczne lub zawodowe. Minima kadrowe rzeczywiście stanowiły pewne obciążenie biurokratyczne, ale **projekt nie precyzuje, na jakiej zasadzie będą oceniane kwalifikacje prowadzących zajęcia.** W przypadku ewaluacji jakości kształcenia projekt sygnalizuje rozporządzenie zawierające kryteria oceny programowej (na kierunku studiów) i oceny

---

<sup>21</sup> [http://obywatelenauki.pl/wp-content/uploads/2018/03/MF\\_uwagi\\_do\\_projektu\\_PSWN\\_2018-01-31.pdf](http://obywatelenauki.pl/wp-content/uploads/2018/03/MF_uwagi_do_projektu_PSWN_2018-01-31.pdf) [14.04.2018].

kompleksowej (kształcenia w uczelni). Zatem warunki uzyskania oceny pozytywnej w ewaluacji nie są znane na ten moment.

Jeśli przyjąć pragmatyczne znaczenie przydatności kształcenia ograniczone do kwestii wpływu studiów wyższych na powodzenie na rynku pracy i dopasowania kształcenia do potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego, to projekt ustawy przewiduje działania w tym kierunku. Chodzi o prowadzony przez Ministra monitoring karier studentów i absolwentów studiów, osób ubiegających się o stopień doktora i osób, które uzyskały ten stopień oraz możliwość prowadzenia przez uczelnie własnego monitoringu (art. 353). **W kontekście szerzej rozumianej przydatności kształcenia wyższego (jako wyposażającego w kompetencje cywilizacyjne, a nie tylko społeczno-zawodowe) niepokój budzi fakt wprowadzenia możliwości odmowy – zwłaszcza bez zasięgnięcia opinii – przez Ministra pozwolenia na prowadzenie kierunku nieodpowiadającego potrzebom społeczno-gospodarczym (art. 55 pkt 2). Przesłanki potencjalnej odmowy są nieprecyzyjne, co będzie prowadzić do dużej uznaniowości w podejmowaniu decyzji przez Ministra.**

**e) wprowadzenie nowego modelu kształcenia doktorantów i ubiegania się o stopień doktora**

Proponowana w projekcie zmiana opiera się na zastąpieniu studiów doktoranckich tzw. szkołami doktorskimi, które prowadzić będą mogły jedynie uczelnie akademickie, instytuty PAN, instytuty badawcze albo instytuty międzynarodowe posiadające kategorię „A+”, „A” lub „B+” w co najmniej 2 dyscyplinach (art. 198). Zgodnie z „Uzasadnieniem” do projektu ustawy ma to na celu podniesienie jakości rozpraw doktorskich i procedur nadawania stopnia doktora oraz jakości i skuteczności zorganizowanego kształcenia doktorantów. Według MNiSW nowy model wiąże się ze znacznym podniesieniem poziomu autonomii programowej podmiotów prowadzących szkoły doktorskie, wydaje się jednak, że dotychczasowa autonomia jednostek prowadzących studia doktoranckie była zadowalająca. Nie ma na ten moment przesłanek, że samo przeniesienie kształcenia doktorskiego z wydziałów na poziom uczelni poprawi jakość tego kształcenia i nadawania stopnia doktora. W ramach konsultacji zwracano uwagę, że zmiany w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych mogą uczelniom uniemożliwić powołanie i prowadzenie szkoły doktorskiej. **Znacznym utrudnieniem będzie przeprowadzanie przewodów doktorskich, ze względu na ich liczbę, na poziomie uczelni (senatu).**

Zgodnie z „Uzasadnieniem” jednym z zasadniczych problemów dotychczasowego kształcenia na studiach doktoranckich była niska relacja liczby osób kończących studia doktoranckie i uzyskujących w ten sposób stopień doktora do liczby osób podejmujących te studia. Projekt zakłada wiele działań projakościowych i prawdopodobnie poprawi ten wskaźnik. Możliwe jest to choćby poprzez prawdopodobne zmniejszenie się ogólnej puli miejsc dla doktorantów (w wyniku nowych zasad dotyczących uprawnień do prowadzenia szkół doktorskich i skumulowania kształcenia na poziomie uczelni) oraz podwyższone wymogi rekrutacyjne i kryteria uzyskania stopnia doktora (konsekwencja wyższej kategoryzacji jednostek uprawnionych). **W celu oszacowania wpływu szkół doktorskich na wzrost liczby osób uzyskujących stopień doktora przydatna byłaby prognoza dotycząca potencjalnych zmian w liczbie miejsc ogółem dla doktorantów w szkołach po planowanych zmianach.**

**f) zmiany dotyczące klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych i artystycznych oraz systemu stopni i tytułów**

**Klasyfikacja dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych nie jest obecnie znana – zostanie określona w drodze rozporządzenia (art. 5 pkt 3).** Na podstawie zapisu, iż będzie opierać się na systematyce dziedzin i dyscyplin przyjętej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) należy przypuszczać, że dotychczasowa liczba dziedzin (22) i dyscyplin (102) zostanie zmniejszona do około 40. Wśród uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych pojawiła się krytyka dotycząca **niebezpieczeństwa sztywnego powielania systematyki OECD (stworzonej na potrzeby statystyki) i sugestia wzorowania się na klasyfikacjach stosowanych przez renomowane międzynarodowe instytucje naukowe.** Nowa klasyfikacja dziedzin i dyscyplin naukowych jako określająca fundamentalne warunki funkcjonowania szkolnictwa wyższego i nauki (w tym nadawania stopni i tytułów naukowych) powinna być dostosowana do lokalnej (polskiej) specyfiki i uwzględnienia dotychczasowego wkładu polskich naukowców w rozwój własnych dyscyplin. **Problemem jest przy tym kwestia braku kryteriów przynależności pracownika do dyscypliny. W środowisku istnieje obawa, iż nowa klasyfikacja nie będzie służyć interdyscyplinarności badań naukowych i kształcenia oraz zredukuje znaczenie nauk humanistycznych.**

### **g) zmiana zasad ewaluacji jakości działalności naukowej**

Generalna zmiana dotyczy ustanowienia uczelni podmiotem ewaluacji jakości działalności naukowej w ramach dyscypliny. Efektem tego rozwiązania wskazywanym przez Ministra Jarosława Gowina ma być zwiększenie interdyscyplinarności badań<sup>22</sup>. **Trudno o ocenę tej zmiany, skoro nieznane są na ten moment kluczowe zasady tak rozumianej ewaluacji uczelni** (choćby nowa klasyfikacja dziedzin i dyscyplin naukowych). Zgodnie z uwagami interesariuszy z konsultacji publicznych przesunięcie ewaluacji z wydziałów na uczelnie (w ramach dyscypliny) może spowodować zaprzepaszczenie (szczególnie w słabszych uczelniach) dokonać „wysp doskonałości” (wydziałów lub innych jednostek) i utratę ich szans na dalszy rozwój. Różne są też przewidywania związane ze skutkami dla uczelni przyznanej na tej zasadzie kategorii naukowej.

## **2. Skutki dla uczelni regionalnych i regionów.**

W debacie medialnej podnoszona jest kwestia negatywnych skutków Ustawy 2.0 dla uczelni regionalnych, mniejszych<sup>23</sup>, aczkolwiek Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych zrzeszająca takie uczelnie oficjalnie poparła projekt reformy<sup>24</sup>. Wyjściem MNiSW naprzeciw tym obawom jest program „Regionalna inicjatywa doskonałości” oraz „Dydaktyczna inicjatywa doskonałości”, jednak skorzystają z tej szansy na rozwój nieliczni beneficjenci konkursów. To wyniki ewaluacji działalności naukowej w 2021 r., której warunki nie zostały dookreślone, zadecydują o kategorii uczelni i jej statusie. Dlatego należy przyjąć, iż **skutkiem zmian ustawowych będą ogromne zmiany w systemie szkół wyższych (zwłaszcza na poziomie regionalnym) związane z ich przekształcaniem, włączaniem w inne struktury, a w skrajnych przypadkach ich likwidacją**. To z kolei może mieć wpływ na rozwój regionów/miast, które zostaną pozbawione ośrodka akademickiego. Zakładając, że produktywność naukowa jest wyższa w uczelniach zlokalizowanych w bogatszych regionach<sup>25</sup>, wyniki ewaluacji mogą się różnić w zależności od regionu. Bardziej konkretne przewidywania (mające na celu oszacowanie, które uczelnie skorzystają na zmianach, a które stracą) wymagają

<sup>22</sup> <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2017/10/broszura-kdn.pdf> [14.04.2018].

<sup>23</sup> <http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/gowin-pojechal-na-obrady-zwiazku-miast-polskich-uspokoic-samorzadowcow,106689.html> [15.04.2018].

<sup>24</sup> <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2018/01/stanowisko-krepsz.pdf> [15.04.2018].

<sup>25</sup> Wolszczak-Derlacz J., Parteka A. (2010), *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza*, Ernst & Young, Warszawa, s. 77, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Produktywnosc\\_naukowa.pdf/\\$FILE/ATTVYNOZ.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Produktywnosc_naukowa.pdf/$FILE/ATTVYNOZ.pdf) [15.04.2018].

zaawansowanych analiz w ujęciu regionalnym uwzględniających ostatnią parametryzację z 2017.

### **3. Status uniwersytetów średnich i małych (zachowanie pełnych praw akademickich)**

Status uczelni związane z zachowaniem pełnych praw akademickich będzie zależeć od kategorii przyznanej w ewaluacji jakości działalności naukowej (a co za tym idzie – uprawnienia do nadawania stopni, do prowadzenia szkół doktorskich, do udziału w konkursie „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” itd.). **Przeniesienie ewaluacji z wydziałów na uczelnie połączone z niepewnością uczelni co do spełniania nowego kryterium „dyscyplinarności” nie pozwala na optymistyczne przewidywania, że uniwersytety niezależnie od wielkości pozostaną przy dotychczasowych prawach akademickich.** Prawdopodobny jest scenariusz, iż niektóre uniwersytety w wyniku ewaluacji w 2021 r. otrzymają kategorię poniżej „B+” i zostaną przekształcone w uczelnie zawodowe. Tych zagrożeń, być może z powodu pozostawienia uczelniom z kategorią „B” możliwości prowadzenia studiów o profilu ogólnoakademickim i korzystniejszych zasad podziału środków dla uczelni, nie dostrzegają rektorzy Sieci Małych i Średnich Publicznych Uczelni Akademickich, która poparła projekt ustawy (z 22.01.2018 r.)<sup>26</sup>. Prognoza, ile i które z uniwersytetów są zagrożone utratą praw akademickich w wyniku kolejnej kategoryzacji, również wymaga analizy opartej na wynikach ostatniej parametryzacji.

### **4. Status prawny i materialny pracowników (w kontekście nowych uprawnień rektora)**

W świetle projektu ustawy do zadań rektora należy prowadzenie polityki kadrowej w uczelni (art. 23 pkt 2), zatem rektor ma wpływ na status prawny i materialny pracownika, co nie sprzyja poczuciu zapewnienia przez ustawodawcę warunków bezpieczeństwa zatrudnienia i wynagradzania. Trudno na ten moment wskazać bezpośrednio korzystne bądź niekorzystne konsekwencje tego stanu rzeczy, jednak **istnieje prawdopodobieństwo zmiany statusu pracownika na niekorzyść ze względu na zmiany organizacyjne w strukturze uczelni, które leżą w gestii rektora.**

---

<sup>26</sup> <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2018/01/poparcie-sieci-malych-i-srednich-publicznych-uczelni-akademickich.pdf> [14.04.2018].

Projekt ustawy określa maksymalny roczny wymiar zajęć dydaktycznych dla nauczycieli akademickich oraz wysokość miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela akademickiego w uczelni publicznej jako odsetek wynagrodzenia profesora nie niższy niż 50% – dla profesora uczelni 83%, dla adiunkta 73%. Zasady odnoszące się do obowiązków pracownika mają zostać ujęte w regulaminie pracy uczelni (art. 126, art. 127) a warunki wynagradzania w regulaminie wynagradzania (art. 126), przy czym wysokość wynagrodzenia profesora zostanie określona w rozporządzeniu (art. 137). **Nie ma w projekcie zapisu odnoszącego wysokość tego wynagrodzenia ani do wynagrodzenia minimalnego, ani przeciętnego, ani nawet do przepisów ustawy budżetowej (jak w obecnie obowiązującej ustawie Prawo o Szkolnictwie Wyższym).** O warunkach brzegowych wynagradzania zadecyduje Minister do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, a o szczegółowych warunkach pracy i płacy uczelnia (pośrednio rektor, gdyż w projekcie odpowiedzialność za regulamin pracy i wynagradzania przypisany jest uczelni). Osobną kwestią jest rezygnacja ustawodawcy z zatrudnienia nauczyciela akademickiego (z tytułem naukowym profesora) na podstawie mianowania oraz związana z formą zatrudnienia odpowiedzialność dyscyplinarna. Projekt nie wspomina o nauczycielach akademickich zatrudnionych na podstawie mianowania przed dniem wejścia ustawy w życie.

W związku z powyższym, oraz z faktem braku zapewnienia odpowiedniego wzrostu nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę, **status prawny i materialny pracowników (zarówno w kontekście regulacji ustawowych, jaki i uczelnianych) jest na ten moment niedookreślony.**

## **5. Status prawny i materialny doktorantów**

**Niewątpliwym atutem zmian w kształceniu doktorantów poprawiających ich status materialny jest zapewnienie każdemu doktorantowi na maksymalnie 4 lata stypendium w wysokości co najmniej 37% minimalnego wynagrodzenia profesora (zgodnie z rozporządzeniem) a po pozytywnym wyniku oceny śródkresowej w wysokości 57% minimalnego wynagrodzenia profesora (art. 209).** Krajowa Reprezentacja Doktorantów, która poparła projekt Ustawy 2.0. pozytywnie ocenia szereg uprawnień pracowniczo-socjalnych<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> <http://krd.edu.pl/2018/03/09/stanowisko-krd-do-ogloszonego-projektu-ustawy-2-0/> [14.03.2018].



## **6. Skutki społeczne i kulturowe reformy dla Polski prowincjonalnej, zwłaszcza wschodniej i zachodniej**

Wnioski dotyczące tego punktu wynikają z oceny dotyczącej skutków ustawy dla uczelni regionalnych i regionów – punkt 2). Dostępna wiedza na temat zróżnicowania produktywności naukowej w uczelniach publicznych w 2008 r. dowodzi, że najbardziej efektywne są uczelnie zlokalizowane w aglomeracjach miejskich w regionach o wyższym wskaźniku dochodu na mieszkańca. Na mapie produktywności wyróżnia się zwłaszcza tzw. ściana wschodnia, na której znajdują się województwa o najniższych wskaźnikach PKB per capita i najniższych wskaźnikach dotyczących liczby publikacji<sup>28</sup>. Pozwala to przypuszczać, że **w wyniku ewaluacji będą się pogłębiać dysproporcje pomiędzy najlepszymi uczelniami z bogatych regionów Polski centralnej i naj słabszymi uczelniami z najbiedniejszych regionów**. Ustawodawca nie powinien zapominać o dwukierunkowym działaniu lokalizacji uczelni i roli uczelni (nawet słabszej) w rozwoju słabszego regionu Polski wschodniej. Dlatego **niezbędna jest oparta na analizie ostatniej parametryzacji prognoza potencjalnego rozkładu uczelni pod względem kategorii naukowej w ujęciu regionalnym**. Być może pozwoli to dopracować program „Regionalnej inicjatywy doskonałości” w celu bardziej powszechnego i bardziej trafnego wsparcia dla uczelni regionalnych.

## **7. Skutki organizacyjne**

**Wskazanie konkretnych skutków organizacyjnych Ustawy 2.0 jest niemożliwe ze względu na brak informacji, jak różne rozwiązania zarysowane w projekcie będą stosowane w praktyce**. Wśród uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych obecna jest obawa, iż **wiele nieuregulowanych ustawowo kwestii znajdzie się w rozporządzeniach (niepoddanych konsultacjom), co wzmocni zakres oddziaływania władzy wykonawczej na system szkolnictwa wyższego**. Choć z perspektywy nauk o zarządzaniu w warunkach narastającej niepewności pożądane jest wzmocnienie władzy rektora i osłabienie znaczenia kolegialnego podejmowania decyzji, gdyż pozwala na tworzenie strategicznych opcji rozwoju uczelni<sup>29</sup>, to tak rozumiane poszerzenie autonomii uczelni traktowane jest przez środowisko jako przejaw autokratyzmu i centralizmu<sup>30</sup>. **Projektowane skoncentrowanie władzy w rękach rektora**

<sup>28</sup> Wolszczak-Derlacz J., Parteka A. (2010), *Produktywność naukowa...* op. cit., s. 77, 89.

<sup>29</sup> Leja K. (2013), *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa, s. 102-103.

<sup>30</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334132.pdf> [3.04.2018].

**budzi wątpliwości ze względu na ryzyko ograniczonej racjonalności i kompetencji poznawczych w przypadku jednoosobowego organu władzy oraz ryzyko nadużywania tej władzy.** Wiele zależeć będzie od dużej dalekowzroczności planowania, kultury prawnej i etyki działania na poziomie władz uczelni. Brak tych kompetencji prowadzić będzie do wielu błędów, korygowanych potem w statutach.

Najbardziej widoczne skutki zmian w zakresie autonomii organizacyjnej uczelni przyniesie należące do zadań rektora określenie struktury organizacyjnej i podziału zadań w ramach tej struktury oraz organizacji i zasad działania administracji uczelni (art. 23 pkt 3). Wśród uwag zgłaszanych w konsultacjach publicznych podkreślana jest trudność w reorganizacji struktury uczelni, co zwiększy prawdopodobieństwo powierzchownych zmian (generujących obciążenia biurokratyczne i niepotrzebne koszty) przy utrzymaniu dotychczasowej struktury bądź spowoduje chaos organizacyjny niesłużący poprawie jakości kształcenia i badań. Dla wielu interesariuszy zmiana ta oznacza likwidację czy też deprecjonowanie podmiotowości (autonomii) wydziałów, która to zmiana – jako sprzeczna z tradycją akademicką – jest dla nich niezrozumiała. Konsekwencje tego zapisu oceniane są dwojako – z jednej strony może to ułatwić zarządzanie uczelnią i wpłynąć na jej konsolidację lub nawet zracjonalizować koszty (zwłaszcza w przypadku uczelni mniejszych), z drugiej strony może doprowadzić do obniżenia poziomu odpowiedzialności a przez to zmniejszyć efektywność zarządzania i utrudniać optymalizację kosztów (zwłaszcza w przypadku uczelni dużych). Nie sposób założyć na ten moment, jak miałyby wyglądać w praktyce realizacja odpowiedzialności rektora i senatu (na poziomie uczelni) za tworzenie studiów i ustalanie programów studiów, za tworzenie szkół doktorskich i ustalanie ich programów oraz za nadawanie stopni naukowych. Wśród uwag zgłoszonych w konsultacjach obok przewidywań paraliżu działalności uczelni pojawiły się obawy o zredukowanie w ten sposób różnorodności oferowanych kierunków studiów i prowadzonych badań oraz spowolnienie awansu naukowego (a ze względów słabszego dopasowania merytorycznego senatu do danej dyscypliny naukowej, w porównaniu z radami wydziału, także jego utrudnienie bądź uniemożliwienie). Zwrócono również uwagę na **prawdopodobieństwo konieczności zwiększenia liczebności członków senatu oraz rozbudowy centralnej administracji uczelni w celu realizacji zadań przesuniętych z wydziałów, lub powoływania komisji rekrutujących się z dotychczasowych rad wydziałów (co byłoby pozorną zmianą).**

Wprowadzenie w uczelniach publicznych rad uczelni, których zadaniem ma być – obok wpływu na wybór rektora – uchwalanie strategii uczelni, opiniowanie jej statutu, monitorowanie zarządzania uczelnią i jej finansów (art. 18), jest nie tylko sposobem włączania interesariuszy zewnętrznych w procesy zarządzania uczelnią w celu bardziej ścisłej współpracy z otoczeniem, ale również sposobem na uniknięcie potencjalnych wewnątrzuczelnianych konfliktów interesu. Niemniej brak doświadczeń w tym zakresie w Polsce oznaczać może trudności w ustalaniu kompetentnego składu tego nowego organu. Zgodnie z uwagami zgłoszonymi w konsultacjach **projekt ustawy nie zawiera jasnego podziału kompetencji pomiędzy rektorem, senatem a radą uczelni, nie określa zasad rekrutacji do rady ani nie wskazuje jej trybu pracy, nie precyzuje formy i zakresu nadzoru rady nad działalnością uczelni oraz zakresu jej odpowiedzialności za działania szkodliwe dla uczelni** – trudno zatem przewidzieć praktyczne skutki funkcjonowania w ten sposób ustawowo umocowanych rad. W środowisku akademickim podkreślane jest niebezpieczeństwo ograniczania przez radę (złożoną z ponad 50% z osób spoza uczelni) autonomii uczelni i sugerowane jest rozwiązanie pozostawiające radzie złożonej w większości lub w połowie z reprezentantów uczelni, powoływanej nieobowiązkowo, jedynie rolę opiniodawczo-doradczą (bez wynagrodzenia dla członków rady, gdyż obciążałoby to dodatkowo budżet uczelni). Niepokój środowiska budzi możliwość odwołania rektora uczelni przez radę, jeśli to ona dokonała wyboru, lub złożenia wniosku o odwołanie rektora, jeśli wyboru dokonał senat (co może być wykorzystywane jako instrument nacisku na pozostałe organy uczelni). **Istotnym zagrożeniem będzie też – w przypadku powoływania do rady przedstawicieli samorządu czy polityków – potencjalne upartyjnienie składu rady i upolitycznienie zarządzania uczelnią.**

## **8. Zagrożenia oligarchizacji środowiska naukowego**

Interpretacja tego punktu jest dwojaka: czy chodzi o zagrożenie dotychczasowego ładu akademickiego opartego na oligarchii uczonych, czy chodzi o to, że zmiany w projektowanej ustawie będą prowadzić do oligarchizacji (jako zjawiska niepożądanego)? Obecny ład akademicki w uczelniach publicznych to tzw. model oligarchii akademickiej, ponieważ za kluczowe decyzje strategiczne odpowiadają organy kolegialne – senaty uczelni. Z prawno-ekonomicznego punktu widzenia (nowej ekonomii instytucjonalnej) odejście od władzy oligarchii akademickiej w kierunku modelu władzy bardziej scentralizowanej może zwiększyć

sterowność uczelni i jej zdolność do szybkich zmian, ale zamiana modelu ładu akademickiego na nowy nie będzie gwarantem niezawodności organizacyjnej<sup>31</sup>. Pozytywne efekty tej zamiany zależą od wielu czynników, a przede wszystkim od kompetencji jednoosobowego organu władzy (rektora). W drugim przypadku interpretacji problemu oligarchizacji środowiska naukowego rzeczywiście istnieje niebezpieczeństwo powstania w gremiach decyzyjnych kontrolujących podział środków finansowych oligarchii uczonych wywodzących się z uczelni o wyższych kategoriach naukowych. Może mieć to negatywny wpływ na mniejsze uczelnie.

### **9. Szanse realnego awansu naukowego kadry naukowej (w kontekście nowych wymagań w odniesieniu do habilitacji i profesury)**

Kwestia awansu naukowego opartego na uzyskaniu stopnia naukowego doktora habilitowanego, tj. zachowania habilitacji lub zrezygnowania z niej, jest od wielu lat dyskutowana i nie ma w środowisku akademickim zgodności co do dalszych losów habilitacji. Efektem tych dyskusji w ostatnich latach były niewielkie zmiany w regulacjach prawnych, gdyż większości środowiska naukowego opowiadała się za zachowaniem postępowania habilitacyjnego. W projekcie ustawy punktem wyjścia (zgodnie z propozycjami wyłożonych w konkursie trzech zespołów opracowujących projekty założeń do ustawy 2.0<sup>32</sup>) jest brak obowiązku uzyskania stopnia doktora habilitowanego a jednocześnie ustanowienie nowych wymagań, zwłaszcza związanych z jakością osiągnięć naukowych. W środowisku akademickim budzi to obawy o niechęć do rozwoju naukowego i zbyt częste wybieranie „ścieżki dydaktycznej” w karierze akademickiej.

Zgodnie z projektem ustawy Minister do spraw szkolnictwa wyższego i nauki w drodze rozporządzenia (art. 268 pkt 2) określi szczegóły dotyczące ewaluacji jakości działalności naukowej prowadzonej przez uczelnie akademickie, instytuty PAN, instytuty badawcze oraz instytuty międzynarodowe. Nieznajomość wykazów wydawnictw oraz wykazów czasopism i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, które będą stanowić kryteria ewaluacji także wobec indywidualnych osiągnięć naukowych, nie sprzyja realnym szansom

---

<sup>31</sup> Pietrzak M. (2016), *Nadzór właścicielski, nadzór korporacyjny czy „samo-władztwo oligarchii akademickiej”? – dylematy ładu akademickiego w publicznych szkołach wyższych w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. C/2016, s. 298-300.

<sup>32</sup> Wojtczak K. (2017), *W sprawie habilitacji w projektach założeń Prawa szkolnictwa wyższego (Ustawa 2.0)*, „Studia Prawa Publicznego” nr 18, s. 189-203.

awansu kadry naukowej. **Bez znajomości tych wykazów osoba, która będzie się ubiegać o stopień doktora lub stopień doktora habilitowanego, nie mogła realizować długoletniej strategii rozwoju naukowego ukierunkowanego na spełnienie tych kryteriów** (art. 186 pkt 1 oraz art. 219 pkt 2). Dlatego w przypadku osiągnięć niezbędnych do uzyskania stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego kryteria te są nierealne i w myśl zasady, że prawo nie może działać wstecz, ustawodawca powinien wyznaczyć dla tych osób okres przejściowy. W odniesieniu do proponowanych ustawowych przepisów regulujących nadawanie tytułu profesora trudność w ich ocenie sprawia wymóg „wybitnych osiągnięć naukowych”. Projekt nie definiuje tego pojęcia ani nie wskazuje, jak w przypadku wymogu wobec osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego, rozporządzenia doprecyzowującego owe wymagania.

#### **10. Zgodność z planem zrównoważonego rozwoju (w kontekście wzmocnienia ośrodków metropolitalnych)**

Szkolnictwo wyższe jest traktowane jako ważny element zrównoważonego rozwoju przynajmniej w literaturze oraz na poziomie krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych<sup>33</sup>. Tekst projektu ustawy, poza skierowanym celowo do regionów programem „Regionalna inicjatywa doskonałości”, wskazuje tylko jako jedno z zadań uczelni – działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych (art. 11 pkt 10). Nie pojawia się w nim rozróżnienie uczelni ze względu na przynależność do metropolii lub jej brak. Na podstawie uwag zgłoszonych w konsultacjach można sformułować wniosek, że wzmocnienia wymagają ośrodki pozametropolitarne a nie metropolitarne, które będą uprzywilejowane w konkursach ministerstwa (ze względu na wyższą produktywność naukową oraz wyższą liczbę studentów, mogących dojeżdżać z mniejszych ośrodków). Postulowane jest opracowanie bardziej kompleksowego systemu motywacyjnego dostępnego dla uczelni pozametropolitalnych w ramach dostępnych konkursów.

---

<sup>33</sup> Kauf S., Stec P. (2017), *Szkolnictwo wyższe jako czynnik zrównoważonego rozwoju regionów*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie” Politechnika Śląska, z. 106, s. 93-102.  
<https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-f435de6f-5b69-445b-b11f-be8f7baec812> [15.04.2018].

### **11. Zgodność z zagwarantowaną autonomią uczelni i pluralizmem badań (w kontekście nowych uprawnień rektora)**

Jak już zostało wspomniane, w projekcie ustawy nie wyjaśniono terminu **autonomia uczelni**. **Nie pojawia się też termin pluralizm badań**. Gwarantowaną przez władze publiczne w preambule „wolność badań” trudno zatem odnieść bezpośrednio do nowych uprawnień rektora. Należy przyjąć, że **rektor będzie miał wpływ na zachowanie bądź ograniczenie pluralizmu badań poprzez swoje decyzje w zakresie zarządzania uczelnią i jej finansami, przygotowywanie projektu statutu i projektu strategii uczelni, tworzenie szkół doktorskich, a przede wszystkim poprzez radykalne zmiany w strukturze organizacyjnej uczelni i podziale zadań w ramach tej struktury, oraz poprzez politykę kadrową.**

### **12. Transparentność procedur naukowych**

W punkcie tym przyjmuje się, że transparentność oznacza udostępnianie informacji publicznie. Termin procedury naukowe jest bardzo szeroki. W przypadku procedur awansu naukowego transparentność procedur naukowych będzie prawdopodobnie zrealizowana. Projekt ustawy poszerza transparentność w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora poprzez wymóg udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotu doktoryzującego (nie później niż na 30 dni przed terminem obrony rozprawy doktorskiej) oraz w systemie POL-on tekstu rozprawy wraz z jej streszczeniem (lub opisu rozprawy niebędącej pracą pisemną) oraz recenzji (art. 188 pkt 1 i 3). Projekt przewiduje zwiększenie transparentności procedury habilitacyjnej poprzez umieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotu habilitującego oraz w systemie POL-on wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego, informacji o składzie komisji i recenzji (głosowanie komisji habilitacyjnej ma być jawne, na wniosek osoby ubiegającej się o stopień może być głosowanie tajne) oraz dokumentów związanych z procedurą nadawania stopnia (art. 222 pkt 1 i 2). W systemie POL-on ma być też dostępny wniosek o nadanie tytułu profesora oraz opinie recenzentów (art. 231 pkt 2).

## **6. Bibliografia**

Antonowicz D. (2015), *Reformy fińskich uniwersytetów 2009-2010*,  
[https://www.researchgate.net/publication/280939123 Reformy fińskich uniwersytetow 2009-2010](https://www.researchgate.net/publication/280939123_Reformy_fi%C5%84skich_uniwersytetow_2009-2010) [1.04.2018].

- Antonowicz D., Jongbloed B. (2015), *Jaki ustrój uniwersytetu? Reforma szkolnictwa wyższego w Holandii, Portugalii i Austrii: Wnioski dla Polski*, Sprawne Państwo Ernst&Young, Warszawa, s. 63-64.
- Bennetot Pruvot E., Estermann T.(2017), *University Autonomy in Europe III. Scorecard 2017*, European University Association (EUA), Brussels.
- Dziedziczak-Foltyn, A. (2017), *Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej. Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990-2015)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 237-251.
- Dziedziczak-Foltyn A. (2018), *Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0.*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe (w druku).
- Górniak J. (2017), *Ustawa 2.0: partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” Nr 2(50)
- Komitet Kryzysowy Humanistyki Polskiej (2018), *Poprawiamy reformę. Vol 2. Uwagi do ustawy*, <http://kkhp.pl/2018/03/15/poprawiamy-reforme-vol-2-uwagi-ustawy/> [30.03.2018].
- Konfederacja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (2018), *Stanowisko wobec nowego projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Ustawa 2.0.)*, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2018/01/stanowisko-krepsz.pdf> [15.04.2018].
- Krajowa Reprezentacja Doktorantów (2018), *Stanowisko KRD do ogłoszonego projektu Ustawy 2.0*, <http://krd.edu.pl/2018/03/09/stanowisko-krd-do-ogloszonego-projektu-ustawy-2-0/> [14.03.2018].
- Krüger K., Parellada M., Samoilovich D., Sursock A. (eds.) (2018), *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*, Vol. 8, Springer.
- Leja K. (2013), *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2018), *Podstawowe zastrzeżenia do projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [http://obywatelenauki.pl/wp-content/uploads/2018/03/MF\\_uwagi\\_do\\_projektu\\_PSWN\\_2018-01-31.pdf](http://obywatelenauki.pl/wp-content/uploads/2018/03/MF_uwagi_do_projektu_PSWN_2018-01-31.pdf) [14.04.2018].
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2017), *Reforma inna niż wszystkie!*, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2017/10/broszura-kdn.pdf> [14.04.2018].
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2018), *Liczne poparcia*, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/o-reformie> [30.03.2018].

- Narodowy Kongres Nauki (2017), *Program – Konferencja Programowa narodowego Kongresu Nauki: „Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego”*, [https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/NKN-LODZ-Program\\_www.pdf](https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/NKN-LODZ-Program_www.pdf)
- Pietrzak M. (2016), *Nadzór właścicielski, nadzór korporacyjny czy „samo-władztwo oligarchii akademickiej”?* – dylematy ładu akademickiego w publicznych szkołach wyższych w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. C/2016.
- Portal Samorządowy (2018), *Jak przyszłość PWSZ? Jarosław Gowin uspokaja samorządowców*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/gowin-pojechal-na-obrady-zwiazku-miast-polskich-uspokoic-samorzadowcow,106689.html> [15.04.2018].
- Polskie Towarzystwo Socjologiczne (2017), *Stanowisko Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego wobec projektu Ustawy o Nauce*, <http://pts.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Stanowisko-Zarz%C4%85du-G%C5%82%C3%B3wnego-Polskiego-Towarzystwa.pdf> [30.03.2018].
- Rządowe Centrum Legislacji (2018), *Ocena skutków regulacji [Ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce]*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334130.pdf> [30.03.2018].
- Rządowe Centrum Legislacji (2018) *Projekt ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (przebieg procesu legislacji na etapie rządowym)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102/katalog/12458887#12458887> [13.04.2018].
- Rządowe Centrum Legislacji (2018) *Uzasadnienie [Ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce]*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334129.pdf> [30.03.2018].
- Rządowe Centrum Legislacji (2018), *Zestawienie uwag do projektu Ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w ramach opiniowania i konsultacji*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303102/12458887/12458888/dokument334132.pdf> [30.03.2018].
- Sieć Małych i Średnich Publicznych Uczelni Akademickich w Polsce (2018), *[List poparcia]*, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2018/01/poparcie-sieci-malych-i-srednich-publicznych-uczelni-akademickich.pdf> [14.04.2018].
- Wojtczak K. (2017), *W sprawie habilitacji w projektach założeń Prawa szkolnictwa wyższego (Ustawa 2.0)*, „Studia Prawa Publicznego” nr 18.
- Wolszczak-Derlacz J., Parteka A. (2010), *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza*, Ernst & Young, Warszawa, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Produktywnosc\\_naukowa.pdf/\\$FILE/ATT\\_VYNOZ.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Produktywnosc_naukowa.pdf/$FILE/ATT_VYNOZ.pdf) [15.04.2018].