

Prof. zw. dr hab. Jerzy Malec
Rektor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (projekt MNiSW z dnia 16 lipca 2013 r.)

1. Definicja profilu kształcenia jako „modułów zajęć” (art. 2 ust. 1 pkt 18ea i 18 eb PSW) jest nieprecyzyjna i myląca, gdyż sugeruje, że charakterystyka studiów jako studiów o profilu praktycznym lub studiów o profilu ogólnoakademickim odnosi się do wybranych modułów kształcenia (czyli do wydzielonej, stosunkowo niewielkiej części programu studiów), a nie do całościowo postrzeganego programu kształcenia (programu studiów).
2. Wymóg, aby „zajęcia praktyczne kształtujące kompetencje społeczne i umiejętności praktyczne” stanowiły ponad połowę programu studiów o profilu praktycznym (art. 2 ust. 1 pkt 18ae PSW) jest zbyt daleko idący, szczególnie w kontekście przymusu prowadzenia studiów o profilu praktycznym przez jednostki nie posiadające uprawnień doktorskich.
Należy ponadto zwrócić uwagę na wątpliwości interpretacyjne, jakie budzi projektowana definicja. Nie wiadomo w szczególności, jak mierzyć wymaganą „większą połowę” programu studiów obejmującą zajęcia praktyczne - efektami, modułami, godzinami, punktami ECTS? Również samo pojęcie „zajęć praktycznych” wymagałoby wyjaśnienia. Czy „zajęcia praktyczne” charakteryzujące profil praktyczny, to potocznie rozumiane praktyki i zajęcia praktyczne, czy też (co zdaje się sugerować projekt ustawy) każde zajęcia ukierunkowane (choćby częściowo) na kształtowanie „kompetencji i umiejętności praktycznych”? Ta kwestia wymaga jednoznacznego wyjaśnienia. Nie trzeba przy tym szczególnej przenikliwości, żeby zrozumieć, że w przypadku rygorystycznego rozumienia „zajęć praktycznych” ogromna większość uczelni zawodowych nie będzie w stanie spełnić omawianych wymagań i to niezależnie od zastrzeżeń przedstawionych w dalszej części opinii. Może to prowadzić do nadużyć.
3. Próba narzucenia podstawowym jednostkom organizacyjnym uczelni nie posiadającym uprawnień do nadawania stopni naukowych obowiązku prowadzenia studiów w profilu praktycznym (art. 11 ust. 3a PSW) stanowi niedopuszczalny zamach na autonomię programową uczelni. Niedopuszczalne jest zwłaszcza to, że obowiązkowe uprofilowanie praktyczne miałyby dotyczyć nie tylko nowo uruchamianych kierunków, ale także studiów, które są już prowadzone w profilu akademickim i to nawet wówczas, gdy uzyskają one pozytywną ocenę Polskiej Komisji Akredytacyjnej (sic!).

Za wręcz kuriozalne należy uznać, że jednostka nie posiadająca uprawnień doktorskich, która uzyska w przyszłości pozytywną ocenę PKA w profilu praktycznym w nagrodę (!) będzie mogła prowadzić studia o profilu akademickim, ale jeśli ta sama jednostka uzyska pozytywną ocenę PKA na studiach o profilu ogólnoakademickim, to po wejściu w życie nowych przepisów będzie musiała zaprzestać kształcenia w tym profilu na rzecz profilu praktycznego (sic!).

Powyższe rozwiązania urągają nie tylko zasadom polityki prawa, ale i zwykłemu rozsądkowi. Jak bowiem ministerstwo wyobraża sobie prowadzenie studiów o profilu praktycznym na kierunkach takich, jak filozofia, historia, czy matematyka - szczególnie w kontekście wymaganej większości w programie studiów zajęć praktycznych?!

Wbrew temu, co głosi uzasadnienie projektu profilu praktyczny usiłuje się narzucać nie tylko uczelniom zawodowym, ale również akademickim (w odniesieniu do jednostek nie posiadających uprawnień do nadawania stopni naukowych, czyli na przykład wszystkich nowo tworzonych). Nowe przepisy będą mogły być jednak przez nie obchodzone w drodze łączenia jednostek nie posiadających uprawnień do nadawania stopni naukowych z jednostkami, które takie uprawnienia posiadają. W konsekwencji nie dorobek naukowy, potencjał i posiadane przez jednostkę zasoby kadrowe, ale formalna przynależność do uczelni akademickiej, bądź zawodowej będzie przesądzać o realnych możliwościach prowadzenia studiów o profilu ogólnoakademickim. Ubocznym zaś skutkiem iście rewolucyjnych pomysłów będzie natomiast psucie struktury organizacyjnej wielu uczelni akademickich.

W odniesieniu do art. 11 ust. 3a pkt 2 lit. b PSW należy podkreślić, że podwyższone wymogi kadrowe dla prowadzenia studiów o profilu ogólnoakademickim, jakie usiłuje się stawiać jednostkom organizacyjnym nie posiadającym uprawnień doktorskich naruszają konstytucyjne standardy stanowienia prawa, a zwłaszcza art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 70 ust. 5 Konstytucji RP.

Paradoksem jest wreszcie to, że (wbrew temu co twierdzi się w uzasadnieniu projektu) uczelnie zawodowe o uprawnieniach magisterskich, które nie będą mogły od 1 stycznia 2014 r. uruchomić studiów o profilu ogólnoakademickim, będą miały nadal obowiązek prowadzenia badań naukowych (art. 13 PSW). To samo odnosi się zresztą do jednostek, które przynależą do uczelni akademickich, ale same nie posiadają uprawnień do nadawania stopni naukowych.

4. Proponowane brzmienie art. 11b ust. 2 PSW jest zbyt restrykcyjne. Spowoduje ono bowiem, że nawet krótkotrwałe i niezawinione przez uczelnię zdekompletowane minimum kadrowe będzie skutkowało obligatoryjnym cofnięciem albo zawieszeniem uprawnień do prowadzenia studiów z wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla uczelni.
5. Art. 11b ust. 3 PSW w oczywisty i rażący sposób narusza szereg przepisów Konstytucji, a to art. 2, art. 7, art. 45 i art. 70. Jego odpowiednik w obecnej ustawie został już zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa o sygnaturze SK 61/12) i choć Trybunał z przyczyn formalnych odmówił rozpoznania kluczowych dla sprawy zarzutów (skarga powszechna została złożona bez uprzedniego wyczerpania drogi sądowej), to

zawarta w skardze argumentacja powinna stanowić poważne ostrzeżenie dla władzy ustawodawczej.

6. Nasuwają się pewne wątpliwości, czy w świetle daleko posuniętego dyskrejonalnego władztwa PKA, skutki negatywnej oceny kształcenia na jednym z prowadzonych kierunków studiów przewidziane w art. 11c ust. 9 i 10 PSW nie idą za daleko.
7. Wprowadzenie w art. 37 ust. 3 PSW sankcji w postaci obligatoryjnego cofnięcia przez ministra pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej w przypadku każdego (nawet najbardziej błahego i jednorazowego) przypadku naruszenia przez uczelnię niepubliczną lub jej założyciela przepisów ustawy, statutu, pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nie zrealizowania zaleceń lub wniosków pokontrolnych (nawet, gdyby zostały wydane niezgodnie z prawem) urąga zasadom racjonalnego stanowienia i prawa i stanowi zaprzeczenie wolności tworzenia i działania niepublicznych szkół wyższych, gwarantowanej w Konstytucji RP i ratyfikowanych przez Polskę konwencjach międzynarodowych (EKPCiPW, MPPOiP). Dla każdego postronnego obserwatora jest przy tym oczywiste, że w projektowanym przepisie nie chodzi bynajmniej o jego rygorystyczne stosowanie, tylko o wolną rękę w likwidacji przez władzę publiczną każdej niewygodnej dla tej władzy uczelni niepublicznej.
8. Wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do spraw wymienionych w art. 38 ust. 7 PSW jest zbędne, gdyż przepisy K.p.a. i tak nie znajdowałyby tu zastosowania.
9. Pewne obawy budzi poddanie ocenie PKA (w ramach oceny instytucjonalnej) prowadzonych przez uczelnie studiów podyplomowych, gdyż brak jest zobiektywizowanych, wynikających z przepisów prawa, kryteriów takiej oceny (art. 48a ust. 4).
10. Przepis art. 49 ust. 8 PSW powinien jednoznacznie wskazywać, że chodzi w nim o ostateczne uchwały PKA w sprawach oceny programowej i instytucjonalnej.
11. Wymóg, aby do zespołu odwoławczego PKA wchodził przedstawiciel każdego obszaru kształcenia (art. 50 ust. 6 PSW) wydaje się bezzasadny. Wydaje się natomiast, że do takiego zespołu powinny wchodzić obligatoryjnie i według ustalonego z góry klucza:
 - 1) osoby z wyższym wykształceniem prawniczym,
 - 2) osoby zasiadające w PKA przez więcej niż jedną kadencję, oraz
 - 3) przedstawiciele właściwego merytorycznie zespołu.
12. Stosowanie przepisów art. 86a do 86h ustawy, szczególnie w zakresie w jakim regulują one kwestie związane z komercjalizacją wyników badań naukowych i wykorzystaniem infrastruktury badawczej uczelni, powinno być ograniczone do uniwersytetów badawczych. W obecnym i projektowanym kształcie ustawa - Prawo o szkolnictwie wyższym nakazuje bowiem szczegółowo regulować kwestie związane z komercjalizacją wyników badań nawet tym uczelniom, które badań naukowych nie prowadzą i zgodnie z ustawą nie mają takiego obowiązku (sic!). To samo odnosi się do uczelni, które co prawda badania naukowe prowadzą, ale są to przede wszystkim badania podstawowe lub badania, które z innych względów nie nadają się do komercjalizacji.

Należałoby ponadto powiązać obowiązki, o których mowa w art. 86a-86h ze źródłami finansowania badań naukowych oraz poziomem tego finansowania. Absurdalnym jest bowiem, że takie same regulacje odnośnie wykorzystania infrastruktury badawczej oraz komercjalizacji wyników badań miałyby być wymagane od „okrętów flagowych” polskiej nauki oraz od uczelni, które nie mają aspiracji badawczych oraz takich, które badania co prawda prowadzą, ale badania te nie mają znaczenia komercyjnego lub też są jedynie symbolicznie dofinansowywane przez państwo.

13. Art. 94 ust. 5 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje możliwość (nie obowiązek) dofinansowania z budżetu państwa niektórych zadań publicznych realizowanych przez uczelnie niepubliczne - w tym zwłaszcza dofinansowania do opłat za studia wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych w uczelniach niepublicznych. Nie jest kwestią przypadku, że propozycja jego uchylecia znalazła się w projekcie nowelizacji niedługo po tym, jak Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego fragment tego przepisu, który uzależnia możliwość starania się przez uczelnię niepubliczną o dofinansowanie od spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu ministra do spraw szkolnictwa wyższego (chodzi oczywiście o słynne rozporządzenie - widmo z art. 95 ust. 1 ustawy, który również został zaskarżony przez Rzecznika).
14. Pomysł, aby uczelnie publikowały na swoich stronach internetowych informacje wyszczególnione w art. 99 ust. 6 PSW należy uznać za wysoce dyskusyjny. W odniesieniu do uczelni niepublicznych rodzi on ponadto poważne wątpliwości natury konstytucyjnej.
15. Uwagi dotyczące systemu POL-on:
 - (1) Zgodnie z art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych projekt nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym w części w jakiej odnosi się on do zakresu danych osobowych gromadzonych w systemie POL-on oraz zasad przetwarzania danych w tymże systemie powinien zostać przedłożony do zaopiniowania Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Z rozesłanych przez MNiSW materiałów wynika jednak, że minister szkolnictwa wyższego nie dopełnił tego obowiązku. To naruszenie prawa ma niestety charakter powtarzalny, ponieważ również przy wprowadzaniu systemu POL-on do ustawy pominięto Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.
 - (2) Niejasne jest, dlaczego w art. 129a ust. 2 pkt 1 PSW znalazło się sformułowanie „lub pracownika niebędącego nauczycielem akademickim”. W systemie POL-on nie są gromadzone takie dane. Ich gromadzenie byłoby zresztą niecelowe, przez co samo w sobie naruszałoby by krajowe i unijne standardy przetwarzania danych osobowych obywateli przez władzę publiczną.
 - (3) Art. 129a ust. 1 precyzyjnie określa zakres danych osobowych nauczycieli akademickich i pracowników naukowych przetwarzanych w systemie POL-on. Niezrozumiałe jest zatem upoważnienie dla ministra właściwego do spraw

szkolnictwa wyższego, aby określał te same (??) lub inne (!) dane w rozporządzeniu (art. 129a ust. 5 pkt 1 PSW). Ta sama uwaga odnosi się do art. 170e.

- (4) W systemie POL-on nie powinny być w ogóle gromadzone informacje o studentach, którzy studiują odpłatnie i nie pobierają świadczeń pomocy materialnej, a tym bardziej nie ma potrzeby zbierać informacji o sumie uzyskanych przez studenta punktów ECTS w rozbiciu na kierunku studiów (art. 170c ust. 2 pkt 7). Należy podkreślić, że chodzi o punkty ECTS uzyskiwane poza limitami, o których mowa w pkt 8, 9 i 11 powołanego przepisu. Zgodnie z ustawą treść tego przepisu powinna być skonsultowana z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.
- (5) Wymaga wyjaśnienia, w jakim celu Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zamierza gromadzić w systemie POL-on informacje na temat słuchaczy studiów podyplomowych (art. 170d PSW). Zgodnie z ustawą treść tego przepisu powinna być skonsultowana z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.
- (6) Za niedopuszczalny należy uznać pomysł, aby uczelnie wstecz uzupełniały w systemie POL-on dane o studentach, słuchaczach studiów podyplomowych i doktorantach (art. 16 projektu ustawy nowelizującej). Gromadzenie danych w tym zakresie jest niczym nieuzasadnione, będzie stanowić nadmierne obciążenie dla uczelni i rażąco naruszy zasady przetwarzania przez władzę publiczną danych obywateli.

Sprawą systemu POL-on KRASP powinien bezwzględnie zainteresować zarówno Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Mamy tu bowiem do czynienia z szeregiem skandalicznych praktyk, jak np. gromadzenie danych niezgodnie z Konstytucją i ustawą o ochronie danych osobowych; niezgodny z ustawą o ochronie danych osobowych przebieg procesu legislacyjnego; brak jasnego celu, dla którego dane są gromadzone; niekonstytucyjne delegowanie na ministra możliwości dookreślenia zakresu przetwarzanych danych, które przecież są precyzyjnie określone w ustawie; nadmierna, nieusprawiedliwiona ingerencja w prywatność obywateli; korupcyjny mechanizm administrowania systemem; rażąca nieadekwatność środków do założonych celów; brak rzetelnej informacji o rzeczywistych efektach wdrożenia systemu; bagatelizowanie kosztów, jakie ponoszą z tego tytułu uczelnie.

16. Proponowane brzmienie art. 132 ust. 5 PSW wydaje się pozostawać w kolizji z art. 132 ust. 2 zdanie 3 ustawy.
17. Zasady pobierania opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia oraz za wydanie dyplomu, świadectwa i innego dokumentu związanego z przyjęciem na studia określa minister w przepisach wykonawczych do ustawy. Nie ma więc sensu czynienie z nich obligatoryjnych składników pisemnej umowy o świadczenie nauki, o której mowa w art. 160a PSW. Szczególnie krytycznie należy ocenić ów pomysł w odniesieniu do opłaty za postępowanie rekrutacyjne. Konsekwencją obligatoryjnego określenia w/w opłaty w umowie o świadczenie nauki będzie bowiem to, że uczelnie nie będą miały prawa obciążać nią osób nie przyjętych na studia (sic!) oraz tych, które pomimo przyjęcia studiów nie podejmą.

Brak jest racjonalnych przesłanek, aby szczególną ochronę prawną studentów jako konsumentów rozciągać także na uczestników studiów podyplomowych i kursów dokształcających prowadzonych przez uczelnie (art. 160a ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1 PSW). Pisemną formę umowy pod rygorem nieważności zastrzega się bowiem w przepisach dla tych umów prawa prywatnego, które rodzą najdalej idące skutki prawne dla stron. Dotyczy to również umów zawieranych z udziałem konsumentów. Ani czas trwania studiów podyplomowych (z reguły 1 rok), ani ich cena nie predestynuje tej formy kształcenia do zastrzegania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Słuchaczami studiów podyplomowych są osoby z wyższym wykształceniem, a otwarty rynek usług edukacyjnych w tym obszarze wymusza na uczelniach autentyczną konkurencję, która skutkuje wysoką jakością świadczonych usług, stabilizacją cen i niemal całkowitym wyeliminowaniem praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (w tym także w postaci licznych albo ukrytych opłat dodatkowych). Nie ma więc żadnych obiektywnych podstaw do szczególnej ingerencji prawodawcy w tę sferę stosunków prawnych. Powyższe argumenty odnoszą się w całej rozciągłości do kursów dokształcających, które trwają jeszcze krócej niż studia podyplomowe, są jeszcze tańsze (forma pisemna pod rygorem nieważności i obowiązek publikowania stosowanych wzorców umownych przy krótkotrwałych umowach o wartości kilkuset, czy nawet kilkudziesięciu złotych!?) i w dodatku świadczą je obok uczelni liczne pomioty szkoleniowe, na które ustawodawca (słusznie) nie nakłada tak bezsensownych ograniczeń.

18. Należy bezwzględnie wykreślić z ustawy nowelizującej art. 9 i 10. Nowe regulacje dotyczące profilu praktycznego kształcenia nie powinny odnosić się do jednostek, które prowadzą obecnie studia w profilu ogólnoakademickim.
19. Art. 13 ustawy nowelizującej narusza zasadę nie działania prawa wstecz i jako taki jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji.
20. Ogólnopolskie repozytorium prac dyplomowych może obejmować wyłącznie prace broniące po jego wdrożeniu. Pomysł, aby nałożyć na uczelnie obowiązek wprowadzenia do repozytorium prac dyplomowych za wiele lat wstecz jest po prostu nierealny.

Jerzy Malec