

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Art. 1. W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, z późn. zm.¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni.”;

2) w art. 11 ust. 1 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) wychowanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, tradycję narodową, umacniania zasad demokracji i poszanowania aksjologii ustroju państwa oraz praw człowieka.”;

3) w art. 18 ust. 1 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) monitorowanie przypadków naruszeń wolności nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników, mających miejsce na uczelni;”;

4) w art. 28 ust. 1 po pkt 14 dodaje się pkt 14a i 14b w brzmieniu:

„14a) wskazywanie kandydatów do uczelnianej komisji odwoławczej, o której mowa w art. 52a ust. 1;

14b) wskazywanie kandydatów do specjalnej komisji odwoławczej, o której mowa w art. 336a ust. 1;”;

5) po art. 50 dodaje się art. 50a w brzmieniu:

„Art. 50a. Rektor dba o zapewnienie wolności nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników na terenie uczelni;”;

6) w art. 52 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W przypadku odmowy lub zakazu zgromadzenia, o których mowa w ust. 3, mogących naruszać wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1, pracownikowi uczelni lub organizacji studenckiej, którym uniemożliwiono lub utrudniono zorganizowanie

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 2024 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 276, 447, 534, 577, 730, 823, 1655, 1818, 2020 i 2070.

konferencji, spotkania lub zgromadzenia na terenie uczelni, przysługuje skarga na działania uczelni do uczelnianej komisji odwoławczej, o której mowa w art. 52a ust. 1.”;

7) po art. 52 dodaje się art. 52a w brzmieniu:

„Art. 52a. 1. Uczelniana komisja odwoławcza ma za zadanie rozpatrywanie skarg na działania uczelni uniemożliwiające lub utrudniające zorganizowanie konferencji, spotkania lub zgromadzenia na terenie uczelni, mogące naruszać wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1.

2. Skarga rozpatrywana jest w ciągu 14 dni od dnia wpłynięcia skargi.

3. W skład uczelnianej komisji odwoławczej wchodzi 7 pracowników naukowych zatrudnionych na uczelni ze stopniem co najmniej doktora, wybranych przez senat uczelni przy uwzględnieniu możliwie równomiernej reprezentacji dziedzin nauki realizowanych na danej uczelni.

4. Uczelniana komisja odwoławcza ma prawo do zmiany decyzji rektora uczelni w trybie pilnym.

5. Zasady wyboru członków, funkcjonowania oraz rozpatrywania spraw przez uczelnianą komisję odwoławczą określi senat uczelni.

6. Od postanowienia uczelnianej komisji odwoławczej przysługuje stronom w terminie 7 dni odwołanie do specjalnej komisji odwoławczej, o której mowa w art. 336a ust. 1.”;

8) po art. 336 dodaje się art. 336a w brzmieniu:

„Art. 336a. 1. Przy RGNiSW funkcjonuje specjalna komisja odwoławcza, która rozpatruje odwołania, o których mowa w art. 52a ust. 6.

2. W skład specjalnej komisji odwoławczej wchodzi 2 członków powołanych przez RGNiSW oraz 7 członków powołanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Minister powołuje członków specjalnej komisji odwoławczej spośród kandydatów przedstawionych przez PKA, PSRP, KRD i senaty uczelni.

3. Kadencja członków specjalnej komisji odwoławczej trwa 3 lat.

4. Specjalna komisja odwoławcza rozpatruje sprawę w ciągu 14 dni i wydaje ostateczną decyzję, podtrzymując postanowienie uczelnianej komisji odwoławczej, modyfikując je albo uchylając. Na decyzję specjalnej komisji odwoławczej przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

5. Do postępowań prowadzonych przed specjalną komisją odwoławczą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania

administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730, 1133 i 2196).”;

9) w art. 338 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. PSRP przedstawia ministrowi kandydatów na członków specjalnej komisji odwoławczej.”;

10) w art. 339 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. KRD przedstawia ministrowi kandydatów na członków specjalnej komisji odwoławczej.”;

11) w art. 426 ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa, wolnością nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych;”;

12) w art. 431 ust. 1 pkt 2 w lit. c średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. d w brzmieniu:

„d) naruszenie wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Wprowadzenie

Jednym z niewątpliwych fundamentów współczesnych demokracji jest wolność słowa, bez której budowanie świadomego społeczeństwa obywatelskiego jest nie tyle utrudnione, o ile wręcz niemożliwe. Wyjątkowe znaczenie tej wolności dostrzegają liczne akty prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną i które w swojej treści zapewniają wolności słowa swoją ochronę, m.in.: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także Karta Praw Podstawowych UE. Wartość ta znajduje również swoją ochronę w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzającemu, iż *każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji*. Każda z trzech wolności z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, czyli wolność: wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania informacji oraz rozpowszechniania informacji ma swój wpływ na funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa.

Jednym z miejsc mających szczególne znaczenie dla realizacji wolności słowa są ośrodki akademickie, w których swobodne zdarzanie się odmiennych światopoglądów powinno zapewniać poszanowanie pluralizmu społecznego. Dodatkowo takie miejsca pełnią istotną funkcję w zakresie pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji. Ich istotność wyraża się w tym, iż posiadają narzędzia krytyczne mogące oddzielić tzw. *fake news* od rzetelnych informacji posiadających swoje umocowania w dotychczasowych osiągnięciach naukowych. O ile w zakresie np. nauk inżynierjno-technicznych czy też nauk ścisłych i przyrodniczych możliwość weryfikacji informacji jest większa, o tyle w naukach społecznych czy z dziedzin humanistycznych falsyfikowalność haseł nie ma nigdy charakteru ostatecznego. Na ośrodkach akademickich ciąży zatem szczególny wymiar odpowiedzialności społecznej polegającej na umożliwieniu prezentacji różnych poglądów, a co za tym idzie również wykuwania się dyskursów naukowych w oparciu o poznawanie i weryfikacje odmiennego sposobu patrzenia na dane zjawiska.

Zmiany proponowane w poniższej regulacji mają na celu stworzenie mechanizmu zapewniającego lepszą ochronę wolności słowa na polskich uczelniach, a tym samym wzmocnienie, w tym zakresie, ochrony podstawowych wolności jednostek kształcących się na nich, stanowiących kadrę naukową bądź też współpracujących ze światem nauki. Dodatkowo art. 54 ust. 1 Konstytucji RP mówiący o wolności słowa, a także art. 73 Konstytucji RP odnoszący się do wolności twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury, w sposób pełniejszy znajdują odzwierciedlenie w regulacjach Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

2. Szczegółowe zmiany w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

I. Art. 1 pkt 1 – zmiana brzmienia art. 3 ust. 1

Zmiana brzmienia art. 3 ust. 1 poprzez dodanie do katalogu podstaw systemu szkolnictwa wyższego i nauki wolności prezentowania poglądów ma w założeniu zagwarantować możliwość swobodnego wyrażania swoich poglądów podczas odbywających się na uczelniach wydarzeń o charakterze akademickim (konferencji, seminariów, wykładów, spotkań kół naukowych, organizacji studenckich itp.).

Wprowadzenie omawianej regulacji wydaje się niezbędne ze względu na fakt, iż na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat miało miejsce kilkadziesiąt przypadków ograniczania wolności akademickiej. Niejednokrotnie w argumentacji władz uczelni ograniczających czy

wręcz zakazujących różnego rodzaju spotkań prezentujących inny niż dominujący punkt widzenia – i tym samym stosujących *de facto* cenzurę prewencyjną – pojawiają się zarzuty o „jednostronności przekazu”. Tego rodzaju działania ze stron władz uczelni mogą prowadzić do uniemożliwienia realizacji wolności do prezentowania światopoglądu, który odnosi się do istotnych zagadnień społecznych będących przedmiotem debaty politycznej oraz znajdujących swoje uzasadnienie w szerokokorozumianym dyskursie akademickim. Dodatkowo takie działania cenzorskie uniemożliwiają osobom zainteresowanym zdobyciem wiedzy oraz prowadzeniem rzetelnej debaty, w ramach której uzyskują one możliwość poznania innych perspektyw światopoglądowych. Te natomiast są niezbędne do kompleksowego ujmowania zjawisk mających miejsce we współczesnym świecie.

II. Art. 1 pkt 2 – zmiana brzmienia art. 11 ust. 1 pkt 7

Art. 11 ust. 1 zawiera katalog zadań podstawowych stawianych przed uczelnią. Nowelizacja wprowadza jego rozszerzenie o umacnianie poszanowania aksjologii państwa. Jest to zadanie na tyle istotne, iż wprost powinno znajdować swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Konstytucja stanowi najwyższe prawo RP i ma znaczenie nie tylko, jako źródło prawa o najwyższej mocy prawnej, lecz także wyznacza aksjologiczne ramy funkcjonowania państwa przyjęte przez Naród polski, w tym odwołuje się do jego kulturowego chrześcijańskiego dziedzictwa. Jest to zatem fundament nie tylko całego polskiego systemu prawnego, ale również akt woli Suwerena stanowiącego umowę społeczną do wspólnej koegzystencji istot ludzkich na terenach objętych jurysdykcją RP. Zatem ośrodki akademickie kształcące przyszłych świadomych obywateli powinny prowadzić proces rozpowszechniania wartości aksjologicznych ujętych w preambule, a także przepisach Konstytucji RP.

III. Art. 1 pkt 3 – dodanie pkt 4a w art. 18 ust. 1

Art. 18 ust. 1 wymienia zadania, jakie stawiane są radzie uczelni. Rada uczelni, jako obligatoryjny organ uczelni publicznej, pełni między innymi zadania kontrolne w zakresie działań dotyczących zarządzania uczelnią. W związku z powyższym uzasadnione jest rozszerzenie jej kompetencji także na monitorowanie przypadków naruszeń wolności nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników, mających miejsce na uczelni. Dzięki temu wzmocniony zostanie nadzór nad realizacją wolności słowa na uczelniach. Powierzenie jej tego zadania jest tym bardziej

uzasadnione, iż dysponuje ona, zgodnie z art. 18 ust. 3, prawem wglądu do dokumentów uczelni.

IV. Art. 1 pkt 4 – dodanie pkt 14a i 14b w art. 28 ust. 1

Art. 25 ust. 1 wymienia zadania jakie realizuje senat uczelni. Nowelizacja przewiduje dodanie do jego kompetencji wskazywanie kandydatów do uczelnianej komisji odwoławczej, będącej kolegialnym ciałem rozpatrującym skargi na działania naruszające wolność nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomię uczelni. Senat, jako tradycyjnie najwyższy organ uczelni, w którego w skład wchodzi przekrojowo przedstawiciele wszystkich podmiotów funkcjonujących w ramach uczelni winien zatem wskazywać osoby stanowiące najlepszą rękojmię ochrony omawianych wolności. Z tych samych powodów dodatkowo senat uczelni otrzymuje uprawnienie wskazywania kandydatów do specjalnej komisji odwoławczej funkcjonującej przy RGNiSW.

V. Art. 1 pkt 5 – dodanie art. 50a

Art. 50a nakłada na rektora obowiązek zapewnienia wolności nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników na terenie uczelni. Tym samym tworzy się triada organów mających chronić wolność słowa na uczelniach: rektor – zapewnia ochronę tejże wolności, senat – partycypuje w ochronie poprzez wyznaczenie członków kandydatów do uczelnianej / specjalnej komisji odwoławczej, a rada uczelni (na uczelniach publicznych) monitoruje przestrzeganie omawianych wolności przez uczelnię.

VI. Art. 1 pkt 6 – dodanie ust. 3a w art. 52

Przepis zakłada powstanie ścieżki odwoławczej w przypadku, gdy władze uczelni naruszają wolność nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników. W takiej sytuacji pracownikowi uczelni lub organizacji studenckiej, której uniemożliwiono lub utrudniono zorganizowanie konferencji, spotkania lub zgromadzenia na terenie uczelni przysługiwałoby prawo do skargi na działalność właściwego organu uczelni do nowo tworzonej uczelnianej komisji odwoławczej. Otworzyłoby to ścieżkę do dochodzenia praw w sytuacji, gdy np. zaplanowane na uczelni konferencja, seminarium czy spotkanie zostały z niezrozumiałych przyczyn nagle odwołane przez rektora, np. poprzez powołanie się przez niego na art. 52 ust. 3.

VII. Art. 1 pkt 7 – dodanie art. 52a

Dodawany art. 52a reguluje funkcjonowanie uczelnianej komisji odwoławczej. W skład nowo powstałego ciała wchodziłoby 7 pracowników naukowych ze stopniem co najmniej doktora, wybranych przez senat uczelni przy uwzględnieniu możliwie równomiernej reprezentacji dyscyplin nauki realizowanych w danej uczelni. Mając na uwadze reprezentatywny charakter senatu uczelni oraz wymóg zapewnienia relatywnie szerokiego spektrum dyscyplin, z których wywodzą się pracownicy, zapewniłoby to formalny równy dostęp do obsadzania tego gremium, a także odpowiednią wiedzę ekspercką do oceny czy odwołanie danego wydarzenia na terenie uczelni nie narusza wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1.

Uczelniana komisja odwoławcza posiadałaby silny instrument w postaci możliwości zmiany decyzji organu uczelni w trybie pilnym. To bardzo istotne w kontekście częstego dynamizmu sytuacji, szczególnie w przypadku organizowania spotkań na uczelniach, które potrafią być odwoływane na kilka dni, a nawet kilkanaście godzin, przed ich zaplanowaną datą. Uregulowanie zasad wyboru członków, funkcjonowania oraz rozpatrywania spraw zostałoby powierzone senatowi uczelni, co podkreśliłoby autonomię uczelni, jak również dawało możliwość kreowania rozwiązań, odpowiadających specyfice poszczególnych *Alma Mater*.

W celu zapewnienia należytej ochrony interesów stron od postanowień uczelnianej komisji odwoławczej przysługiwałoby w ciągu 7 dni odwołanie do specjalnej komisji odwoławczej funkcjonujących, tym samym tworząc dwuinstancyjną procedurę odwoławczą.

VIII. Art. 1 pkt 8 – dodanie art. 336a

Nowo dodawany art. 336a ma na celu wprowadzenie kolegialnego organu odwoławczego od postanowień uczelnianej komisji odwoławczej w postaci specjalnej komisji odwoławczej funkcjonującej przy RGNiSW.

W skład specjalnej komisji odwoławczej wchodziłoby dwóch członków powołanych przez RGNiSW oraz siedmiu członków powołanych przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego spośród kandydatów przedstawionych przez PKA, PSRP, KRD i senaty uczelni. Kadencja członków specjalnej komisji odwoławczej trwać będzie trzy lata.

Specjalna komisja odwoławcza rozpatrywać będzie odwołania na postanowienia uczelnianych komisji odwoławczych, mogąc utrzymać w mocy albo uchylić zaskarżone postanowienie. Na decyzję specjalnej komisji odwoławczej przysługiwać będzie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Do postępowań prowadzonych przed specjalną komisją odwoławczą stosowane będą odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie rozwiązania służyć ma sformalizowaniu całego postępowania oraz zapewnieniu podmiotom korzystającym z odwołania jak najlepszą ochronę ich praw w trakcie przeprowadzanego postępowania.

IX. Art. 1 pkt 9 i 10 – dodanie ust. 2a w art. 338 i art. 339

Pkt 9 i pkt 10 dostosowują brzmienie regulacji odnoszących się do PSRP oraz KRD w zakresie przedstawiania kandydatów ministrowi właściwemu ds. szkolnictwa wyższego na członków specjalnej komisji odwoławczej.

X. Art. 1 pkt 11 – zmiana brzmienia art. 426 ust. 1 pkt 1

Sformułowanie w Dziale I „Przepisy ogólne” ustawy gwarancji dla wolności wyrażania poglądów na uczelniach ma duże znaczenie dla wzmocnienia wolności słowa, niemniej samo w sobie może okazać się zabiegiem niewystarczającym. Dlatego pożądane jest wyposażenie właściwego organu władzy publicznej w stosowne instrumentarium prawne, by mógł interweniować w razie naruszania wolności wyrażania poglądów. Ponieważ w Dziale XIII ustawy zostały określone ramy i mechanizmy nadzoru ministra nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki, uzasadnione wydaje się uzupełnienie kryteriów nadzoru o respektowanie przez uczelnie określonych w art. 3 ust. 1 ustawy „wolnościowych” podstaw systemu szkolnictwa wyższego i nauki. O ile rektor sprawuje nadzór nad ochroną tychże wolności na terenie uczelni, w której pełni swoje obowiązki, o tyle minister nadzoruje zapewnienie ochrony w całym polskim systemie szkolnictwa wyższego.

Dzięki tej zmianie, zgodnie z art. 427 ust. 1 ustawy, minister uzyska prawo żądania od uczelni informacji i wyjaśnień, a także dokonywania kontroli ich działalności ze względu na kryteria wymienione w art. 426 ust. 1 pkt 1, w tym respektowanie wolności nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników. W myśl art. 427 ust. 6 w zw. z ust. 4, w przypadku niezrealizowania wniosków lub zaleceń sporządzonych w wyniku kontroli zleconej w trybie art. 427 ust. 1, minister ma prawo do wezwania uczelni do zaprzestania niezgodnej z prawem działalności i usunięcia naruszenia, określając termin usunięcia naruszenia, które – po proponowanej zmianie – obejmie także przypadki braku poszanowania dla wolności nauczania czy wolności prezentowania poglądów.

XI. W art. 1 pkt 12 – dodanie litery d w art. 431 ust. 1 pkt 2

W celu skutecznego zapobiegania przypadkom ograniczania wolności badań naukowych i wolności prezentowania poglądów na polskich uczelniach uzasadnione jest poszerzenie wachlarza instrumentów nadzoru poprzez wprowadzenie możliwości zastosowania sankcji finansowej, niemającej jednak wymiaru symbolicznego i zachowującej pewien „potencjał” dolegliwości.

W związku z tym proponuje się rozszerzenie katalogu naruszeń prawa, w przypadku których na podstawie art. 431 ust. 1 pkt 2 ustawy minister może nałożyć karę finansową do wysokości 50 000 złotych, o naruszenia wolności wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy.

XII. Art. 2

Art. 2 przewiduje trzymiesięczne *vacatio legis* przepisów nowelizacji. Czas ten powinien być wystarczający dla ministra oraz uczelni na przygotowanie działań zmierzających do wprowadzenia w życie norm przewidzianych przez niniejszą zmianę.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.