

# Roman Sowiński

## Ustrojowe wyznaczniki koncepcji szkolnictwa wyższego

Na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nie da się jednoznacznie wskazać istotnych elementów organizacyjno-prawnych szkolnictwa wyższego.

Wiąże się to z mało precyzyjnym określeniem ustroju społeczno-gospodarczego kreowanego przez polską ustawę zasadniczą. W tym stanie rzeczy uzasadnione są różnego rodzaju koncepcje miejsca szkolnictwa wyższego w systemie zadań państwa oraz dopuszczalnego statusu prawnego szkół wyższych.

Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie o charakter powinności (świadczeń) władz publicznych, wynikających z art. 70 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, uznając je za *zadania publiczne realizowane przez działania organizatorskie, koordynacyjne, kontrolne i nadzorcze, tworzące warunki powszechnego prawa do nauki*. Za jeden z najważniejszych obowiązków podmiotów edukacyjnych uznawany jest *obowiązek współdziałania* wszystkich elementów składowych systemu szkolnictwa wyższego wykonujących zadania publiczne; bez względu na ich charakter organizacyjno-prawny i status własnościowy.

Na gruncie polskiej konstytucji nie da się wykluczyć traktowania podmiotów świadczących usługi edukacyjne jako przedsiębiorców. Autor zwraca uwagę, iż w tym przypadku do działań uczelni-przedsiębiorców powinny być stosowane wszystkie reguły związane z działaniami przedsiębiorczymi

(np. przepisy antymonopolistyczne, nakaz uczciwej konkurencji itp.).

W artykule sugerowana jest też możliwość korzystania w realizacji zadań edukacyjnych z form partnerstwa publiczno-prywatnego, zamówień publicznych, a także wykorzystywanie koncepcji interesariuszy.

Autor wyraża przekonanie, iż w przyszłym społeczeństwie wiedzy szkoły wyższe powinny legitymować się cechami prawnymi chroniącymi je przed utratą charakteru misyjnego, a zarazem gwarantującymi trwałe miejsce w systemie zaspokajania indywidualnych i społecznych potrzeb oraz praw do nauki i nauczania.

1988, s. 48)<sup>1</sup> wyznaczających parametry określonych instytucji. Innymi słowy, interpretacja przepisów „prawa szkolnictwa wyższego”<sup>2</sup> (por. Homplewicz 1984), rozumianego jako zbiór aktów (w naszym przypadku bardzo licznych<sup>3</sup>) regulujących byt tego szkolnictwa, musi być dokonywana w kontekście (czy, jak kto woli, przez pryzmat) norm konstytucyjnych (por. Leoński 1999, s. 419), i to nie tylko wynikających z konkretnych przepisów (artykułów) odnoszących się do prawa do nauki, prawa do nauczania czy tworzenia szkół wyższych, ich statusu, autonomii itd.<sup>4</sup>, ale także z podstawowych zasad konstytucyjnych, a szerzej *zasad ustrojowych* właściwych naszemu państwu i społeczeństwu<sup>5</sup> (por. Sowiński 2004a, s. 133–156).

Szkopuł w tym, że na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku<sup>6</sup> nie da się precyzyjnie wytyczyć istotnych elementów konstrukcyjnych *szkolnictwa wyższego*<sup>7</sup>. Co gorsza, nie da się w sposób nie budzący wątpliwości określić modelu ustroju społeczno-gospodarczego<sup>8</sup> (por. Kosikowski 2002, s. 64 i nast.) kreowanego przez naszą ustawę zasadniczą (por. Dąbrowski 2000, s. 35), tak aby wynikały z niego jasno granice (warunki, wymogi) szczegółowych rozwiązań organizacyjno-prawnych. Stąd tak szerokie spektrum poglądów i propozycji pojawiających się przy okazji tworzenia regulacji ustawowych ważnych kwestii politycznych, gospodarczych czy społecznych. Dyskusje wokół projektów ustawy o szkolnictwie wyższym są tego najlepszym dowodem<sup>9</sup>.

Pierwszym rozstrzygnięciem, jakie musi zapaść przy ustalaniu granic praw i wyznaczaniu miejsca szkolnictwa wyższego w systemie zorganizowania państwa i społeczeństwa jest przesądzenie o charakterze stanów określonych mianem „kształcenia”, „edukacji”, „nauki” i powinności państwa względem nich.

Z art. 70 ust. 1 *da capo* Konstytucji, deklarującego **powszechne prawo do nauki** („każdy ma prawo do nauki”), nie wynika – literalnie rzecz biorąc – żaden obowiązek po stro-

<sup>1</sup> Pojęcia „konstytucja” używam tu w znaczeniu formalnym. Warto jednak przypomnieć definicję angielską, zgodnie z którą „konstytucja oznacza prawa, wedle których dany kraj jest rządzony i które dają jego obywatelom określone prawa i obowiązki, zaś rządowi władzę i obowiązki”.

<sup>2</sup> Uznając istnienie „prawa szkolnictwa wyższego”, można by się odwołać do tradycji wyodrębniania na gruncie prawa polskiego „prawa szkolnego” czy „prawa oświatowego”.

<sup>3</sup> Wylizanie wszystkich obowiązujących aktów ustawowych, z których wynika pełny „obraz szkolnictwa wyższego” nie jest tu konieczne. Spośród najważniejszych wymieńmy tylko ustawy: z 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym (tekst jedn. DzU 1992, nr 10, poz. 40 ze zm.), z 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym (DzU 1990, nr 63, poz. 266 ze zm.), z 26 czerwca 1997 roku o wyższych szkołach zawodowych (DzU 1997, nr 96, poz. 590 ze zm.), z 17 lipca 1998 roku o pożyczkach i kredytach studenckich (DzU 1998, nr 108, poz. 685), z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (DzU 2003, nr 65, poz. 595).

<sup>4</sup> Chodzi tu o art. 70 i art. 35 Konstytucji RP. W szczególnych sytuacjach (stanu wojennego i wyjątkowego) w grę wchodzić będzie także art. 233 Konstytucji.

<sup>5</sup> Autor wyraża przekonanie, iż w każdym przypadku rozprawiania o prawach (i związanych z nimi jurydycznych konstrukcjach realizacyjnych) – np. prawach do nauki, prawach do nauczania, prawach do kształcenia się, prawach do badań naukowych itd. – należy dostrzegać ich związek z potrzebami człowieka.

<sup>6</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, DzU 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>7</sup> Na potrzeby niniejszego opracowania pojęcie „szkolnictwo wyższe” będę traktować nie tylko podmiotowo (jako ogół szkół wyższych), ale także funkcjonalnie, uwzględniając zadania uczelni na szerszym tle powiązań z władzami publicznymi.

<sup>8</sup> Wobec częstych nieporozumień związanych z określeniami „typ” i „model” ustroju (gospodarki, państwa) stosuję terminologię przyjętą w prawie gospodarczym publicznym przez Cezarego Kosikowskiego (2002).

<sup>9</sup> Wystarczy, gdy przypomnimy projekt MEN ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, przedłożony do konsultacji na przełomie maja i czerwca 1999 roku, i jego oceny stanowiącej podstawę np. *Uchwały Konferencji i Konwentu Rektorów Uczelni Niepaństwowych*, Poznań 19 czerwca 1999; por. też Kochanowicz 2002, s. 103 i nast. czy obecnie dyskutowany projekt ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 31 października 2003 roku.

nie państwa. W tym artykule Konstytucja nakłada wprost jedynie na obywateli obowiązek nauki do 18. roku życia, odsyłając, co do sposobu wykonywania tego obowiązku, do ustawy.

Nie ma jednak obecnie jakichkolwiek wątpliwości, iż mamy tu do czynienia z konstrukcją „podwójnego obowiązku” nałożonego na (a) obywateli (czy szerzej – osoby) pobierających obowiązkowe nauki, (b) władze publiczne mające zapewnić powszechny i równy dostęp do wykształcenia (art. 70 ust. 4). W przypadku edukacji na poziomie wyższym – która zazwyczaj<sup>10</sup> dotyczy osób pełnoletnich – mamy do czynienia z konstrukcją „prawo” – „obowiązek”; przy czym to pierwsze bez wątpienia przysługuje wyłącznie jego konstytucyjnym adresatom.

Przedmiotem naszych rozważań nie jest jednak ocena charakteru prawnego samego prawa do nauki: ani traktowanego odrębnie na tle innych praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, ani w łączności z nimi jako składnika *kompleksowego prawa człowieka i obywatela do odpowiedniej jakości bytu i rozwoju*.

W tej mierze stwierdzmy tylko, iż *prawo do nauki* zda się mieć podobny zakres podmiotowy jak opisane w art. 68 Konstytucji *prawo do ochrony zdrowia*. W obu przypadkach „nosicielami” tych praw są bez jakichkolwiek wyjątków (np. związanych z wiekiem, płcią, narodowością, statusem państwowym, warunkami majątkowymi itd.) wszyscy – czy, jak kto woli, *każdy* – podczas gdy już np. prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje jedynie *obywatelom*. Ograniczenie pewnych działań tylko do obywateli zastosowano w naszej konstytucji dopiero przy ustalaniu powinności władz publicznych, zobowiązanych do *zapewnienia dostępu* do świadczeń opieki zdrowotnej (art. 68, ust. 2) i *zapewnienia dostępu* do wykształcenia (art. 70, ust. 4).

Prawo do nauki – podobnie jak prawo do ochrony zdrowia – będzie zapewne kwalifikowane do kategorii *pozytywnych publicznych praw podmiotowych* (por. Jakimowicz 2002). Zakres żądań realizacji tego prawa kierowanych do władz publicznych wyznaczają: art. 70, ust. 2 Konstytucji (*bezpłatność nauki w szkołach publicznych* z ewentualnym wyłączeniem niektórych usług edukacyjnych w szkołach wyższych); art. 70, ust. 3 (*wolność wyboru szkół* przez rodziców dla dzieci); art. 53, ust. 2 (prawo rodziców do *zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego*); a zwłaszcza art. 70, ust. 4 (*zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia*). Zobowiązane do spełnienia tych warunków (żądań) są *władze publiczne* – bez bliższej ich specyfikacji – a więc wszystkie, w najszerszym tego słowa znaczeniu.

Mimo wszelkich podobieństw w konstytucyjnej konstrukcji prawa do ochrony zdrowia (por. Śniecikowski 2003, s. 56 i nast.) i prawa do nauki występują między nimi ewidentne różnice. Wynikają one z istoty „zdrowia” i „nauki”, a co za tym idzie „ochrony zdrowia” i „pobierania nauki” – „kształcenia”.

Nie wdając się w dywagacje nad znaczeniem (treścią) stanów, sytuacji, właściwości bądź cech, które chcielibyśmy wiązać z kategoriami „zdrowie”, „nauka” czy „wykształcenie”, zwróćmy tylko uwagę, iż „zdrowie” jest walorem, które – jak gdyby z założenia – jest po stronie człowieka. Konstytucyjną powinnością władz publicznych ma być tylko jego ochrona; z czego wynika m.in. ich obowiązek zapewnienia dostępu do świadczeń opieki

<sup>10</sup> Używam wyrażenia „zazwyczaj”, gdyż wedle np. *Rocznika statystycznego* (1999, tab. 3 [224], s. 250) w roku akademickim 1998/1999 w przedziale wieku 15–18 lat mieściło się 0,1% studentów.

zdrowotnej. Natomiast *nauka* (nawet gdyby ją sprowadzić do kategorii *wiedza*) w postaci *wykształcenia*, o którym mowa w art. 70, ust. 4 Konstytucji, *może się dopiero pojawić* po stronie człowieka na skutek określonych zabiegów edukacyjnych. Odmienności te wpływają bardziej na sposoby egzekwowania podmiotowych praw do ochrony zdrowia i do nauki niż na sam ich charakter – choć i tu nie są bez znaczenia.

Od czasu słynnego raportu Lorda W. Beveridge'a, przedstawionego na forum parlamentu brytyjskiego w 1942 roku<sup>11</sup>, *edukacja narodowa* (obok ochrony zdrowia, polityki pełnego zatrudnienia, polityki mieszkaniowej i zabezpieczania dochodów ludności, a później także polityki kulturalnej) traktowana była dość powszechnie na naszym kontynencie jako *podstawowa dziedzina polityki społecznej państwa i jego kardynalna powinność*. Powinność ta oczywiście miała (i nadal ma) różny wymiar zarówno doktrynalny, jak i dogmatyczno-prawny. Niewątpliwie w pełni akceptują ją koncepcje *welfare state* i *l'état providence*. Krótko mówiąc, im dalej od Keynesa i im bliżej do Hayeka, tym mniejsza oczywistość obowiązków państwa w obszarze interesującego nas tu szkolnictwa<sup>12</sup>.

Należy jednak przypomnieć, że niemal od początków XIX wieku powstawały – a następnie były wprowadzane do europejskich systemów prawnych *obowiązki edukacyjne* (obowiązki szkolne)<sup>13</sup> – jako kontrolowane przez państwo, realizowane w systemie zmonopolizowanych i koncesjonowanych struktur administracji szkolnej *powinności rodziców (opiekunów) dzieci i młodzieży*.

*Szkolnictwo wyższe* pozostawało poza tymi strukturami i powinnościami. Tym niemniej od XIX wieku ugruntowało się przekonanie (a przynajmniej postawa) władz publicznych traktujących domenę edukacji – w tym edukacji na poziomie wyższym – jako obszar swych wpływów kontrolno-nadzorczych, instrukcyjnych, a nawet indoktrynacyjnych<sup>14</sup>. Miało to oczywisty wpływ nie tylko na treści nauczania, ale także – i to nas najbardziej interesuje – na struktury (podmioty, instytucje) kształcenia, sposób artikulacji ich celów i zadań, a wreszcie – typ relacji między państwem (wyznaczającym cele i zadania) a szkołami wyższymi jako ich wykonawcami. Częściowo na marginesie tych procesów wykształcał się status nauczyciela (również akademickiego) jako *funkcjonariusza publicznego*. Status ten przesądza o przypisywanych sobie (czy uzurpowanych) przez administrację państwową uprawnieniach do decydowania o sytuacji (pracowniczej, naukowej) nauczycieli akademickich.

<sup>11</sup> Warto w tym miejscu przytoczyć postanowienia Konstytucji 3 Maja, która w kwestii edukacji dzieci królewskich (a dokładniej: synów królewskich) – uznawanych za „pierwsze dzieci ojczyzny” – *bacność o dobre ich wychowanie* składała na naród, wskazując zarazem obowiązek złożony na władzę wykonawczą zatrudniającą odpowiednich „dozorców edukacji” i zadania Komisji Edukacyjnej.

Odwolac by się też należało do art. 118 i 119 Konstytucji marcowej z 1921 roku, z których wynikały wyraźne obowiązki państwa w dziedzinie edukacji narodowej.

<sup>12</sup> Ten prymitywny – sloganowy nieledwie – zwrot ma służyć jedynie zwróceniu uwagi na konieczność czynienia odniesień do „bazy” ideowej (doktrynalnej), na której wyrastają konkretne rozwiązania instytucjonalne.

<sup>13</sup> W Prusach w 1825 roku, w Austro-Węgrzech w 1869 roku, w Wielkiej Brytanii w 1876 roku. Mniej więcej w tym samym czasie państwowe zadania oświatowe ugruntowały się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

<sup>14</sup> Pojęcia „indoktrynacja” używam w dość tradycyjnym rozumieniu – jako zespołu zabiegów typu perswazyjnego, które mogą wykorzystywać m.in. różne formy uzależnień o charakterze organizacyjno-prawnym.

## 2

Powstaje kardynalne pytanie o charakter świadczeń (aktywności, działań, uzewnętrzniowanych postaw itd.<sup>15</sup>) płynących ze strony tak czy inaczej skonstruowanego „systemu edukacji” albo bardziej precyzyjnie – pytanie o charakter (istotę) powinności władz publicznych (państwa) wynikających z art. 70, ust. 1 i 4 Konstytucji. Jak się wydaje, powinności te należy traktować jako *zadania publiczne*<sup>16</sup> (por. Pisz, red. 2002) realizowane poprzez działania: (a) organizatorskie, (b) planistyczne, (c) koordynacyjne, (d) kontrolne, (e) nadzorcze itd., w rezultacie których stworzone zostaną *warunki realizacji powszechnego prawa do nauki*. Działania te stanowią klasyczny katalog *czynności faktycznych i prawnych*, z jakich może korzystać administracja w realizacji swych zadań. Specyfika „aktów edukacyjnych”, w których niepoślednią rolę spełniają nie dające się łatwo skwantyfikować relacje intelektualne (a kto wie, czy nie ocierające się o sferę *metafizyki* innego rodzaju więzi)<sup>17</sup> (por. Kotarbiński 1957, s. 15) między podmiotami świadczącymi a ich adresatami wymaga niewątpliwie odrębnych kryteriów oceny, wyodrębnienia, a w konsekwencji też odrębnego (nowego) języka opisu (dotykającego granic hipostazy)<sup>18</sup> (por. Rabczuk 1997 s. 57–76).

W tym stadium naszych rozważań brutalnie wtłaczamy bogactwo *aktów edukacyjnych* w pojęcie *usług niematerialnych*, a zakres i przedmiot ich bytów – w pojęcie *zadań* czy *świadczeń*. Wreszcie – za podmioty tworzące owe „akty”, „usługi”, „świadczenia” czy „zadania” uznajemy *par force des choses* składniki organizacyjne systemu edukacyjnego, tj. różnego typu *podmioty administrujące*.

Abstrahujemy także od rozważań nad relacjami zachodzącymi między „świadczeniami” – „zadaniami niematerialnymi” a „wartościami niematerialnymi” (por. Sowiński 2003, s. 564–583). Bez względu na ich charakter administracja publiczna na gruncie Konstytucji RP jawi się jako ich „dostawca” (por. Kuta 1992, s. 15 i nast.).

## 3

Na gruncie prawa ustrojowego i materialnego należy zatem stwierdzić, że *edukacyjne zadania publiczne* spoczywają na administracji. Można je traktować jako szczególny, ale w swej istocie nieodmienny typ *zadań administracji* (zadań administracyjnych). Mimo wszelkich tak oczywistych i łatwych do wskazania odmienności aktów edukacyjnych – musimy konsekwentnie posługiwać się w odniesieniu do nich kategorią „zadań administracyjnych”, wypracowaną w nauce administracji, nauce o administracji i w prawie administracyjnym (por. Bojanowski, red. 2002, s. 31). Na tym etapie naszych rozważań jest to ka-

<sup>15</sup> Owo „itd.” ma oznaczać otwarcie raczej niż zamknięcie katalogu „aktów sprawczych”, w których wyniku powstaje wiedza, formy jej przekazu i dające się ocenić rezultaty.

<sup>16</sup> Będę używał tego utrwalonego w nauce administracji, prawie konstytucyjnym i prawie administracyjnym określenia, mimo że pojawia się tendencja do używania pojęcia „zadania społeczne”.

<sup>17</sup> O „magii” twórczych aktów nauki i dydaktyki nie trzeba w naszym środowisku przekonywać. Do opisu wartości tych aktów Tadeusz Kotarbiński (1957) używał określeń: „dzieło kształtowania dusz, wzbogacania umysłów, usprawniania rąk”, Można też się odwołać do słów Jana Pawła II wygłoszonych w trakcie przemówienia podczas spotkania z nauczycielami w Katedrze Wrocławskiej (1991). Z kolei Alain Finkielkraut (2004, s. A-5), uznaje szkołę za *sferę sacrum*. Patrz też Węgleński 2002.

<sup>18</sup> Wystarczy przywołać tytuł Raportu Międzynarodowej Komisji UNESCO ds. Edukacji dla XXI wieku: *Edukacja – jest w niej ukryty skarb* (podkr. R.S.).

tegoria podstawowa. Choć oczywiście ocena obecnego stanu administracji, jej funkcji, zadań, a zwłaszcza pojawiająca się na jej podstawie refleksja nad przyszłością „państwa i społeczeństwa zadministrowanego”, mogą skłaniać (czy wręcz nakazują) do poszukiwania nowych kategorii opisujących status i wzajemne relacje między naturalnymi i będącymi wytworami polityczno-prawnymi składnikami społeczeństw oraz działań wytworzonych przez nie organizacji<sup>19</sup> (por. Chmielecki 1999, s. 10 i nast.), przyjęta przez nas kwalifikacja powinności państwa w dziedzinie edukacji – jako wykonywanie zadań administracji – ma istotne znaczenie przy ustalaniu *zasad ich realizacji* w obrębie systemu szkolnictwa i wzajemnych relacji między podmiotami wykonującymi te zadania.

Realizacja edukacyjnych zadań administracyjnych przez podmioty administracji będzie ograniczana kompetencjami organów uprawnionych (zobowiązanych) do działań. Z kolei w przypadku *prywatyzacji administracyjnych zadań edukacyjnych* – co jest: (a) teoretycznie możliwe, (b) w Konstytucji RP przewidywane, (c) w społecznym odbiorze w pełni zrozumiałe i akceptowane, wreszcie (d) w szeroko stosowane w praktyce – podmioty wykonujące te zadania będą mogły działać *tylko w granicach udzielonych upoważnień* (ustawowych) lub zleceń (określonych umownie). Organom podmiotów prywatnych realizujących zadania edukacyjne przynależą będą cechy *organów administrujących* w przekazanym zakresie.

Ogół podmiotów realizujących edukacyjne zadania administracyjne (np. w zakresie szkolnictwa wyższego) powinien współtworzyć system (przedmiotowo, organizacyjnie i funkcjonalnie) *zupelny*, realizujący *cel* konstytucyjnie i ustawowo określony, jakim jest *zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia i spełnienia ich prawa do nauki*.

Wyjaśnienia, a co najmniej wyraźnego zajęcia stanowiska, wymaga kwestia traktowania prywatnych szkół wyższych na tle pojęcia „prywatyzacji zadań administracyjnych”. Przy przyjęciu, iż pojęciem tym obejmujemy procesy *zastępowania* podmiotów państwowych wykonujących zadania administracyjne, podmiotami prywatnymi – pojawianie się w obszarze szkolnictwa wyższego szkół prywatnych (niepaństwowych) *nie powinno być uznawane za prywatyzację*. Tworzenie obok wyższych szkół państwowych uczelni niepaństwowych jest raczej *procesem rozszerzania skali wykonywania zadań publicznych państwa i powiększania różnorodności form ich realizacji*.

Jeśli tak, to żaden z podmiotów realizujących administracyjne zadania edukacyjne nie może pozostawać poza tym systemem. Nie może także być wyłączony (co do zasady) z procesów współtworzenia wspólnego celu, a tym bardziej pozbawiony możliwości działań niezbędnych do realizacji zadań zmierzających do tego celu. Innymi słowy, podmioty publiczne (różnych rodzajów – np. państwowe, samorządowe, pożytku publicznego itd.) i prywatne (różnych typów, tj. osoby fizyczne, osoby prawne, związki tych osób itd.) muszą być objęte tymi samymi standardami działań (w ramach ich kategorii) oraz poddane tym samym formom oddziaływania (np. kontroli, nadzoru itd.) ze strony władz publicznych.

<sup>19</sup> Załamanie się (czy, jak kto woli, kryzys lub – jeszcze łagodniej – przesilenie) doktryn prawnych opartych na XIX-wiecznych jeszcze koncepcjach państwa, prawa, administracji itd. jest oczywiste. Już choćby ze względu na rozgrywający się na naszych oczach rozpad (dezagregację) motywów tworzenia państwa, a w jego obrębie administracji publicznej. Szkolnictwo – a w tym szkolnictwo wyższe (obok służby zdrowia, ochrony środowiska) – jest domeną, w której powinny zostać wypracowane w pierwszej kolejności nowe kategorie praw i powinności państwa przyporządkowane coraz wyraźniej rysującemu się celowi nadchodzącej epoki, której wartością podstawową staje się jakość indywidualnej i zbiorowej egzystencji, co oświadczenie przekładam na pojęcie *humanistycznej problematyki zagadnień technicznych, ekonomicznych i prawnych*.

System szkolnictwa wyższego – jako system administracyjny – powinna przepajać właściwa administracji *zasada współdziałania*.

**Obowiązek współdziałania** stanowi ogólną zasadę prawa administracyjnego. Aktualizuje się on w momencie, gdy wymaga tego realizacja zadań administracji – w tym zwłaszcza zadań publicznych.

W doktrynie uzasadnienie aksjologiczne – a nawet *ratio legis* współdziałania – upatrywano w rozszerzeniu kręgu podmiotów uczestniczących w rozwiązywaniu problemów mających charakter kompleksowy.

Niekiedy współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych układu **administracyjnego** uznaje się za jedną z **metod działania** w administracji (administrowaniu).

Jakkolwiek by nie wyznaczać przesłanek i uzasadnień obowiązku współdziałania w układzie (systemie) realizacji zadań administracyjnych<sup>20</sup>, jawi nam się on jako synonim współpracy (kooperacji) i antonim negatywnie pojmowanej rywalizacji (walki konkurencyjnej)<sup>21</sup>. Nie wyklucza to oczywiście możliwości posiadania przez podmioty realizujące zadania edukacyjne własnych jednostkowych interesów i zabiegania o ich realizację. Muszą one jednak mieścić się w granicach szeroko rozumianego interesu wspólnego, na którego straży stoi (ma stać) władza publiczna, obarczona konstytucyjnie obowiązkiem realizacji celu, jakim jest prawo do nauki i powszechność dostępu do wykształcenia.

Jakiegokolwiek preferencje podmiotowe, indywidualne koncesje i tym podobne działania władz publicznych zakłócające równowagę (harmonię) niezbędną dla trwałego współdziałania w ramach systemu edukacyjnego należy uznawać za *naruszenie zasad współdziałania*.

Zasada współdziałania w realizacji zadań administracyjnych i powiązana z nią reguła (wymóg) partnerstwa nie oznacza koniecznej równości (równorzędności) podmiotów współdziałających. Wymaga jednak równego (pod względem charakteru i natężenia) traktowania praw, obowiązków i interesów jednostkowych każdego z partnerów oraz odpowiedniego uwzględniania warunków ich funkcjonowania. Oznacza to, iż w praktycznym działaniu na plan pierwszy powinna wysuwać się wzajemna solidarność i dopełnianie w przedsięwzięciach zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu. Jakiegokolwiek działania zmierzające do uzyskania dominacji, eksploatacji czy inne formy ograniczania działań partnerów powinny być uznane za niedopuszczalne. *Tworzenie barier dla tego rodzaju działań jest obowiązkiem władzy publicznej realizującej państwowe (społeczne) cele edukacyjne*.

#### 4

Działania w obszarze edukacji (edukacji narodowej) mogą być jednak uznawane także za *świadczenie usług o charakterze niematerialnym*, skierowanych na realizację potrzeb społecznych (por. Biernat 1996). Zwróćmy zatem uwagę, że Konstytucja RP posługuje się pojęciem **usług edukacyjnych**<sup>22</sup>. Ich emitentami (podmiotami świadczącymi) są **szkoły**

<sup>20</sup> Zdaniem Zbigniewa Leońskiego (1999) współdziałanie może występować zarówno w celu realizacji zadań publicznych, jak i poza sferą ich wykonywania. Na ten temat szerzej Sowiński 2004b.

<sup>21</sup> Autor ma świadomość, że przeciwieństwem „współpracy” jest „brak współpracy”, a nie konkurencja czy wrogię działania.

<sup>22</sup> Patrz nasze wcześniejsze stanowisko względem „aktów edukacyjnych”. W jego kontekście „usługi edukacyjne”, o których mowa w konstytucji, są tylko częścią „aktów edukacyjnych”.

**wyższe** (bez bliższego określenia ich rodzajów), przy czym część tych usług w uczelniach publicznych może być świadczona odpłatnie. Usługi edukacyjne – w tym zwłaszcza odpłatne – mieszczą się w kategorii *działań (działalności) gospodarczych*. Wniosek taki można wywieść z art. 2 ustawy *Prawo działalności gospodarczej*<sup>23</sup>.

Jakkolwiek może nas razić wyrażenie „usługa” przypisywane do działalności szkół wyższych, to wobec przyjętej przez nas kategorii „aktu edukacyjnego” jest ono dość dobrze dobrane do charakteru tych „aktów edukacyjnych”, które w swej materialnej postaci określonych prawem czynności mają stanowić zespół (zbiór) świadczeń objętych odpłatnością. Wyrażenie „usługa”, kojarzące się w sposób oczywisty i uzasadniony z wyrażeniem „służba”, „służebność”, prawidłowo oddaje stosunek powinności zamknięty w trójkącie *wiedza (nauka) – instytucja kształcąca (nauczyciel) – adresat usługi (beneficjent – uczeń)*. Służebna rola *instytucji kształcącej* (nauczyciela/uczonego) będzie oczywiście różna względem *wiedzy* (nauki) i *adresatów usługi* (uczniów). Jednak w swej istocie – której wyznacznikiem jest zawsze cel, jakiemu służy – pozostaje ona niezmiennie elementem przyporządkowywanym, tj. „służebnym”, „usługującym”, czy – jak kto woli – „świadczącym posługę”.

## 5

Na cel i efekt usług edukacyjnych można jednak spojrzeć oczami Ernesta Gellnera (1991, s. 51) i, używając jego słów, stwierdzić, iż jest to „najważniejszy obecnie *przemysł* – wyrób istot użytecznych i zdolnych do życia w społeczeństwie”<sup>24</sup>. W tym ujęciu traktowanie usług edukacyjnych jako działalności gospodarczej nie będzie w ogóle budzić wątpliwości.

Uznanie usług edukacyjnych za wykonywanie działalności gospodarczej albo tylko uznanie, iż świadczenie usług edukacyjnych przez szkoły wyższe *nosi znamiona działalności gospodarczej*, zmienia całkowicie sposób postrzegania jeśli nie celu szkół wyższych, to przynajmniej reguł rządzących ich postępowaniem. W miejsce reguł (zasad) właściwych administracji publicznej wchodzić będą reguły (zasady) właściwe prawu gospodarczemu lub co najmniej reguły ustalone dla działań gospodarczych realizowanych w określonym typie/modelu państwa.

Nie od rzeczy będzie przypomnieć o istnieniu zgoła ekonomicznych przesłanek przejęcia przez państwo roli dysponenta (regulatora), a zarazem kontrolera (i nadzorcy) w sferze edukacyjnej<sup>25</sup>. Oto realizacja powinności kształcenia stała się w pewnym momencie tak kosztowna, iż jedynym podmiotem zdolnym ponieść te koszty stało się państwo. Poza funkcją polityczną edukacji także i reguła „płacę – wymagam” umacniała wiodącą (a w skrajnej postaci monopolistyczną) rolę administracji państwowej w systemie szkolnictwa.

Obecnie, gdy w wielu przypadkach państwo nie jest w stanie realizować przejętej (za-właszczonej) przez siebie dziedziny edukacji, skłania się raczej ku przerwaniu kosztów

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 1999 roku *Prawo działalności gospodarczej* (DzU 1999, nr 105, poz. 1178 ze zm.).

<sup>24</sup> W innym kontekście i znaczeniu, ale z tym samym „równującym” nastawieniem przed prawie pół wiekiem przywoływany już Tadeusz Kotarbiński (1957) apelował, aby „ustallilo się w społeczeństwie przekonanie, że urabianie młodych jaźni jest przynajmniej równie ważne jak wyrób maszyn...”.

<sup>25</sup> Abstrahując w tym miejscu od pierwotnego „bolońskiego” modelu uniwersytetu zasadzającego się na odpłatnym kontrakcie między studentem (adeptem) a profesorem (mistrzem).



jej utrzymania na inne podmioty niż ku rekonstrukcji obszarów powinności<sup>26</sup>. Otrzymujemy zatem nową formułę „nie płacę – ale nadal wymagam”. W tym stanie rzeczy eksponowane muszą być inne uzasadnienia ingerencji państwa w obszary edukacyjne (np. interes publiczny, legat społecznej aprobaty, skutek integracyjny itd.).

Do podstawowych reguł (zasad) polskiego prawa gospodarczego ważnych dla funkcjonowania szkół wyższych, traktowanych jako podmioty świadczące usługi edukacyjne uznawane za *wykonywanie działalności gospodarczej*, należy zaliczyć:

- 1) zasadę wolności (swobody) podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- 2) zasadę równości podmiotów podejmujących działalność gospodarczą (zarobkową) w tym samym obszarze – zarówno wobec prawa, jak i wobec władz publicznych (organów państwa);
- 3) zasadę uczciwej konkurencji i ochrony konsumentów świadczonej działalności;
- 4) zasadę dobrowolnego zrzeszania się.

Zasadami wyższej (ustrojowej) rangi, niewątpliwie wpływającymi na obszar działań gospodarczych i podmioty na nim działające są:

- 5) zasada demokratyzmu (tu w postaci demokracji gospodarczej) stanowiąca bazę dla zasady wskazanej w pkt. 2);
- 6) zasada państwa prawnego, nakazująca m.in. uznawanie wyższości konstytucji nad innymi regulacjami prawnymi i konieczną zgodność ustawodawstwa zwykłego z konstytucją;
- 7) zasada sprawiedliwości społecznej, szczególnie ważna przy ocenie świadczeń państwa dla osób kształcących się i szkół wyższych;

wreszcie

- 8) zasada ochrony własności (własności indywidualnej), w tym własności intelektualnej.

Zbliżając pozycję szkoły wyższej do świadczącego usługi edukacyjne *przedsiębiorcy*, otwieramy drogę oczekiwań od państwa (władz publicznych) zachowań właściwych dla wypełniania założeń *społecznej gospodarki rynkowej w obszarze szkolnictwa wyższego*.

Abstrahując od szerszych analiz tego rodzaju sytuacji, wskaźmy tylko, że o ile oddziaływanie władz publicznych na szkoły wyższe – uznawane za składniki systemu realizacji zadań publicznych administracji – skierowane było na *tworzenie warunków współdziałania i dopełniania*, o tyle oddziaływanie władz publicznych na rynek usług edukacyjnych, który współtworzą *uczelnie-przedsiębiorcy*, skierowane będzie na *kreowanie konkurencji i dbałość o jej uczciwe funkcjonowanie* (ochrona uczciwej konkurencji).

Jeśli tak, to władze publiczne (w tym w przede wszystkim władza ustawodawcza<sup>27</sup>) powinny przeciwdziałać np. monopolizacji usług edukacyjnych, uzyskiwaniu pozycji dominującej jednych uczelni nad drugimi, dyskryminacji podmiotów świadczących usługi edukacyjne z jakichkolwiek względów (np. ze względu na typ własności, charakter prawny podmiotu, związek z formacją polityczną czy religijną itd.).

<sup>26</sup> Nie jest to specyfiką państw w stanie transformacji ustrojowych, takich jak Polska. Procesy podobne – choć z odmiennym uzasadnieniem – obserwujemy obecnie np. w Wielkiej Brytanii.

<sup>27</sup> Już np. istnienie odrębnej regulacji prawnej dla wyższych szkół publicznych i wyższych szkół prywatnych może być traktowane jako eksponowanie różnic i zaliczanie do innych kategorii.

Ogólnie rzecz biorąc, wszelkie władze publiczne (w tym zwłaszcza wykonawcze) powinny się wystrzegać jakichkolwiek nieuzasadnionych preferencji wypaczających reguły gry wolnorynkowej.

Preferencje okazywane przez władze publiczne powinny być wyparte w tym systemie przez preferencje okazywane przez konsumentów (czy w języku mniej „rynkowym” – beneficjentów, odbiorców) usług edukacyjnych. Te zaś stymulowane będą siłą rzeczy odruhami właściwymi dla zachowań nabywców na rynku usług, zwracających uwagę na takie walory jak jakość, cena, dostępność, użyteczność itd.

## 6

*Ekonomizacja*<sup>28</sup> (Kotarbiński 1957, s. 105) zachowań partnerów (stron) „stosunków edukacyjnych”, a więc zarówno szkół wyższych jako podmiotów świadczących, jak i studentów (potencjalnych studentów) jest nieuchronna. Wystąpi zawsze wówczas, gdy pojawi się możliwość dokonania wyboru usługi edukacyjnej, a kryterium dostępności stanie się ekwiwalent pieniężny (czesne, opłaty egzaminacyjne, inne koszty związane z pobieraniem nauki).

Stopień ekonomizacji (czy urynkowienia) stosunków edukacyjnych szkolnictwa wyższego może być różnicowany zachowaniami władz publicznych, podmiotów zewnętrznych (np. instytucji pozarządowych działających na rzecz powszechnego i równego dostępu do wyższego wykształcenia), jak i samych stron tych stosunków. To ostatnie może się przejawiać eksponowaniem (preferowaniem) celów innych niż merkantylne.

Przymus ekonomiczności działania pojedynczo rozpatrywanej *szkoły wyższej-przedsiębiorcy*, wymuszany prawidłami działania rynku edukacyjnego, czyni wątpliwymi decyzje (np. dotyczące wielkości rekrutacji, liczby prowadzonych punktów konsultacyjnych, wysokości wynagrodzeń za zajęcia ponadwymiarowe itd.), które na tle zachowań innych szkół wyższych-przedsiębiorców prowadziłyby w dłuższym okresie do ograniczania działalności (sprzedaży usług).

Ekonomiści i specjaliści od zarządzania zasobami niewątpliwie są w stanie stworzyć modele najbardziej racjonalnych zachowań na rynku usług edukacyjnych szkolnictwa wyższego – zarówno uczelni, jak i pracowników, studentów, władzy publicznej czy wreszcie społeczności, która *de facto* łoży na utrzymanie całego systemu.

W tym miejscu kontentujemy się jedynie konstatacją, że zasygnalizowane wyżej zjawiska ekonomizacji stosunków edukacyjnych (które mają także cechy pozytywne) występować będą zawsze, gdy studia staną się odpłatne w jakikolwiek sposób, i to w zasadzie proporcjonalnie do rozszerzania się skali odpłatności za studia oraz czynienia zeń źródła utrzymania szkolnictwa wyższego.

Pojawienie się w systemie szkolnictwa wyższego podmiotów prywatnych mechanizmy te pogłębia i dynamizuje. Nie zmienia jednak ich istoty i pierwotnego źródła, którym jest jednostkowe świadczenie ze strony studentów.

<sup>28</sup> Wyrażenia tego używam w znaczeniu nieco szerszym od wprowadzonego do naszego słownika przez Tadeusza Kotarbińskiego. W naszym ujęciu chodzi o nasycenie zachowań partnerów stosunków edukacyjnych cechami charakterystycznymi dla działań przedsiębiorczych.

*Szkoły wyższe-przedsiębiorcy* mają prawo oczekiwać od władz publicznych zachowań właściwych dla stymulowania konkurencji poprzez wspomaganie małych i średnich podmiotów<sup>29</sup>. W *Prawie działalności gospodarczej* określono je być może nadto ogólnie (jeśli nie wręcz ogólnikowo) i z wyraźnym nastawieniem na typową działalność gospodarczą<sup>30</sup>. Tym niemniej „nastawienie” i „kierunek” działań wymaganych od władz publicznych są oczywiste. Wyznacza je dyrektywa zawarta w początkowej części art. 53 nakazująca, aby państwo stwarzało, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorców. Oznacza to co najmniej – i jest to *minimum minimorum* – nakaz powstrzymywania się od jakichkolwiek działań mogących pogarszać istniejące (formalnie od dnia wejścia w życie ustawy<sup>31</sup>) warunki funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorców. Temu swoiście negatywnemu prawu przedsiębiorców, chronionych wyżej wymienionym przepisem ustawy, towarzyszy prawo pozytywne, którego elementy (typy oczekiwanych działań publicznych) zawiera wyliczenie obowiązków państwa zawarte w dalszej części art. 53 *Prawa działalności gospodarczej*. I tak, powinno ono:

- inicjować zmiany stanu prawnego sprzyjające rozwojowi małych i średnich przedsiębiorców, w tym dotyczące dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych;
- wspierać instytucje umożliwiające finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach;
- ujednoclić warunki prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne;
- ułatwiać dostęp do informacji, szkoleń oraz doradztwa;
- wspierać instytucje i organizacje lokalne oraz regionalne działające na rzecz małych i średnich przedsiębiorców;
- promować współpracę małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorczości lokalnej.

Dla *uczelni-przedsiębiorców* wymieniony wyżej katalog mających im służyć działań musiałby zostać, rzecz oczywista, „uprofilowany” i doprecyzowany – co jest zadaniem doktryny i co, przy upowszechnieniu się tej koncepcji, z pewnością nastąpi. Już jednak i bez tego dałoby się wskazać zarówno główne podmioty struktury wykonawczej państwa zobowiązane do działań, jak i konkretne działania do podjęcia. Ot choćby w obszarze promowania współpracy małych i średnich przedsiębiorców z innymi (tj. rozmiarami ich przekraczającymi) przedsiębiorcami czy wspierania inicjatyw lokalnych i regionalnych na rzecz małych i średnich przedsiębiorców. Tworzenie (udział w tworzeniu) struktur współpracy małych i średnich uczelni (bez rozróżniania ich charakteru własnościowego i form organiza-

<sup>29</sup> Katalog obowiązków władz publicznych względem małych i średnich przedsiębiorców zawarto w art. 53 ustawy *Prawo działalności gospodarczej*.

<sup>30</sup> Art. 2 *Prawa działalności gospodarczej* uznaje za nią – oprócz działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej, eksploracyjnej i eksploatacyjnej zasobów naturalnych – także „działalność usługową”, bez wyraźnego podziału na usługi „materialne” i „niematerialne”. Jednak w późniejszych rozwiązaniach ustawodawca jak gdyby dostrzegając istnienie jedynie tych pierwszych.

<sup>31</sup> Tj. od 1 stycznia 2001 roku.

cyjnych – co jest podstawowym wymogiem ustawowym) stawałoby się w ten sposób *normatywnym obowiązkiem* Ministra Edukacji Narodowej.

Ustawodawca składa określone obowiązki działań na rzecz przedsiębiorców (tu już generalnie wszystkich), także wprost na organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Charakter tych obowiązków określa art. 61 *Prawa działalności gospodarczej*, ustalający szczególny typ zadań polegających na *wspieraniu działalności gospodarczej*. Obiekt oddziaływań wyodrębniono ogólnie i przedmiotowo (*działalność gospodarcza*), a jej wspieranie ma się dokonać m.in. poprzez:

- promowanie przedsiębiorczości na terenie gminy, powiatu i województwa;
- prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowanie szkoleń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości;
- współdziałanie z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców oraz innymi organizacjami przedsiębiorców.

Na zarzuty, iż formuła uczelni „małych” i „średnich”, oparta na koncepcji *szkoła wyższa-przedsiębiorca* – może być na gruncie prawnym kwestionowana, np. z racji precyzyjnego ustawowego określenia „małego przedsiębiorcy” i „średniego przedsiębiorcy”, można by odpowiedzieć, iż po pierwsze, przy tworzeniu *Prawa działalności gospodarczej* ustawodawca w ogóle nie dostrzegwał specyfiki świadczenia usług niematerialnych w sferze edukacji (usług edukacyjnych), ewidentnie je pomijając (mimo ich konstytucyjnego bytu); po drugie, kryteria zaliczania do kategorii „małego” i „średniego” przedsiębiorcy zawarte w art. 54–55 *Prawa działalności gospodarczej* mogą być łatwo stosowane do szkół wyższych-przedsiębiorców, po odpowiedniej transpozycji pojęć „przychód netto ze sprzedaży usług” i „suma aktywów rocznego bilansu” na system rozliczeń finansowych uczelni.

## 7

Prezentując dwa wyraźnie odmienne podejścia do działań (zadań) w obszarze szkolnictwa wyższego, a w konsekwencji dwie stojące względem siebie w niejkiej opozycji koncepcje ustrojowe szkolnictwa wyższego i koncepcje „szkoły wyższej”, starałem się dochować wymogów pluralizmu ideologiczno-teoretycznego<sup>32</sup> (por. Żechowski 1997, s. 181 i nast.) Mając nadzieję na spełnienie warunków metodologicznych z tym związanych, czuję się upoważniony do zadania pytania: czy możliwe jest wypracowanie na gruncie prawnym „trzeciej drogi” między uczelnią spełniającą społeczną „misję edukacyjną” i uczelnią „przedsiębiorcą”? Drogi, na której pojawiające się rozwiązania nie byłyby zwykłym eklektyzmem czy – jeszcze gorzej – prymitywnym synkretyzmem?

Być może taką drogą (a przynajmniej drogowskazem) mogłaby być konstrukcja (koncepcja) *stakeholders*<sup>33</sup> (por. Bielski 2002, s. 59), przeniesiona w obszar społecznych zadań edukacyjnych w państwie? (por. Neave 2003, s. 19 i nast.; Haughton i in. 1995). Ustrojowym punktem wyjścia, a zarazem normatywnym „skadrowaniem” poszukiwań wyznaczonych tą konstrukcją, mógłby być art. 1 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest dobrem

<sup>32</sup> Pojęcia tego, jak i pojęcia „eklektyzm intelektualny” używam w znaczeniu (i zabarwieniu wartościującym) nadanym im przez Zbigniewa A. Żechowskiego (1997).

<sup>33</sup> Marcin Bielski (2002) używa na określenie *stakeholders* utrwalonego już w pewien sposób polskiego wyrażenia „interesariusz”.

wspólnym wszystkich obywateli”), postanowienia preambuły *Ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty*<sup>34</sup> („Oświata Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa [...]”) i art. 14–16 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* („wolność tworzenia placówek oświatowych z poszanowaniem zasad demokratycznych [...] są przestrzegane [...]; każdy obywatel Unii ma swobodę [...] korzystania z prawa do przedsiębiorczości [...]), a przede wszystkim art. 32 tej *Karty* („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”).

Posłużyć by się też można odmienną pod względem form i środków realizacji, ale służącą temu samemu celowi – tj. maksymalizacji prawa do nauki – rozwijaną w innych obszarach aktywności społeczno-gospodarczej *konceptcją partnerstwa publiczno-prywatnego* czy też *konceptcją „administracji przedsiębiorczej”*, kojarzącej walory służby publicznej oraz spełnianej przez nią misji i efektywności działań przedsiębiorczych, nastawionych na maksymalizację efektu gospodarczego<sup>35</sup>. Co do pierwszej z nich swoistym europejskim wzorcem prawnym partnerstwa publiczno-prywatnego jest irlandzka ustawa z 2002 roku<sup>36</sup>. Wśród instytucji publicznych uprawnionych do zawierania z osobami (podmiotami) prywatnymi porozumień, których celem może być m.in. świadczenie usług oparte na wspólnie wykreowanym składniku majątkowym, wymieniono uniwersytety<sup>37</sup> i kolegia techniczne oraz imiennie wskazany Dubliński Instytut Technologii.

Z kolei transpozycje koncepcji „administracji przedsiębiorczej” – czy raczej postawy przewartościowania cech naczelnych administracji – na grunt szkolnictwa wyższego i szkół wyższych, często dokonywane na Zachodzie (por. Clark 1998), doczekały się już polskich opracowań teoretycznych (por. Józwiak 2003) i opisów praktycznych przejawów polskich „uniwersytetów przedsiębiorczych” (por. Pawłowski 2002, s. 10 i nast.)

Można by wreszcie zaryzykować zaskakującą na pierwszy rzut oka, ale przecież nie całkiem bezsensowną, koncepcję *lokowania usług edukacyjnych – szkolnictwa wyższego* (czy szerzej: niematerialnych świadczeń – zadań publicznych w tym zakresie) *przy wykorzystaniu instytucji prawnej zamówień publicznych*. Zaskakująca a *vista* wizja „wolnego rynku akademickiego” na którym różnego typu uczelnie „zabiegają” u „zamawiającego usługi edukacyjne”<sup>38</sup> (tu problem: kto nim będzie?) przestaje szokować, gdy zapoznamy się z orzeczeniem Sądu Najwyższego, stwierdzającym iż funkcjonariuszom publicznym nie uchybia zobowiązanie ich do uczestnictwa w przetargach na wykonywanie czynności zaliczanych do wykonywania zadań państwa.

\*

W dyskusjach nad cechami *przyszłego społeczeństwa wiedzy*, czy raczej *gospodarki wiedzy*<sup>39</sup>, ugruntowuje się przekonanie o radykalnych przeobrażeniach, jakie przyniesie je-

<sup>34</sup> Tekst jedn. DzU 1996, nr 67, poz. 329 ze zm.

<sup>35</sup> W tym zakresie patrz założenia przedstawione przez D. Osborne'a i T. Gaeblera (1995).

<sup>36</sup> Ustawa *Oireachtas* z 21 lutego 2002 roku (Prawo o instytucjach państwowych, porozumienia publiczno-prywatne).

<sup>37</sup> A dokładnie uniwersytety w rozumieniu ustawy o uniwersytetach z 1997 roku inne niż Kolegium Św. Trójcy oraz Uniwersytet w Dublinie.

<sup>38</sup> Inna w swym skierowaniu, choć identyczna w naturze, jest sytuacja zabiegania o „konsumenta usług edukacyjnych” – czyli studenta – podczas coraz powszechniejszych „targów edukacyjnych”, w trakcie których uczelnie konkurują ze sobą na rynku krajowym, a coraz częściej – na rynku globalnym.

<sup>39</sup> Podzielał pogląd Petera F. Druckera (1999), iż „społeczeństwo wiedzy” jako określenie odnoszone do obecnego stanu rozwoju społeczno-kulturowego jest przedwczesne.

go rozkwit w płaszczyźnie ekonomicznej, organizacyjnej, społecznej, prawnej itd. Towarzyszy temu niekiedy oczekiwanie składania już teraz deklaracji co do popierania takiego czy innego kierunku rozwoju społeczeństw przyszłości i segregowania rozwiązań organizacyjno-prawnych wedle kryteriów ich przydatności dla przyszłych (często nie do końca zdefiniowanych) systemów.

W tym kontekście wykazywana przez nas ogólnikowość rozstrzygnięć Konstytucji RP z 1997 roku dotyczących prawa do nauki i szkolnictwa wyższego zda się być walorem. Umożliwia bowiem zaakceptowanie na gruncie norm konstytucyjnych wielu różnych prezentowanych przez nas rozwiązań. Przesądzenie o tym, które z sygnalizowanych formuł organizacyjno-prawnych szkolnictwa wyższego lepiej będą służyć realizacji idei społeczeństwa wiedzy wymaga ustalenia, *jakiego typu wiedza będzie głównym celem, a zarazem „produktem” szkół wyższych* i innych instytucji kształcących oraz jak będzie ona traktowana przez ustawodawcę.

Im bardziej będziemy uznawać wiedzę za *dobro publiczne*, tym silniej oczekiwać będziemy od ustawodawcy rozwiązań zapewniających bezpłatność, równość w dostępie oraz wspomagania w uzyskiwaniu wykształcenia oferowanego przez publiczne (a zwłaszcza państwowe) szkoły wyższe.

Im bardziej uznawać będziemy wiedzę za *dobro prywatne*, tym łatwiej przyjdzie się nam godzić na rynkowe mechanizmy gwarantowania „praw właścicielskich” do niej i oparte na zysku struktury jej tworzenia, dystrybucji, a nawet ujawniania.

Nie przypuszczam, aby możliwe były zmiany norm konstytucyjnych eliminujące powszechne prawo do nauki. Normy Konstytucji RP wypełniają na poziomie minimalnym standard światowy w tym względzie. Prawo do nauki, prawo do uczenia i prawo do nauczania uznaje się je dziś i uznawać będzie w przyszłości za niezbywalne, fundamentalne prawa człowieka osadzone w jego indywidualnych i zbiorowych potrzebach. Inna sprawa, że konstytucyjne deklaracje (podobnie jak deklaracje konwencji międzynarodowych) nigdy nie dają się wyegzekwować w pełni, a niekiedy nawet pozostają jedynie ideowym wzorcem.

Jeśli w przyszłym społeczeństwie wiedzy rosnąć będzie popyt na usługi edukacyjne obejmujące *wiedzę faktograficzną i instrumentalną*, to słabnąć będzie rola klasycznie rozumianych uniwersytetów. Z powodzeniem będzie można zastosować do rozpowszechniania takiej wiedzy formuły zamówień publicznych i przetargów na świadczenie usług edukacyjnych. Krąg „emitentów” tego rodzaju wiedzy będzie mógł swobodnie przekraczać granice szkół akademickich. Struktura i zasięg działania zróżnicowanych organizacyjnie i prawnie instytucji kształcących będą dostosowywane do potrzeb rynku edukacyjnego, w tym zwłaszcza rynków lokalnych i regionalnych. Być może wzrośnie rola władz lokalnych i regionalnych jako „podmiotów zamawiających” usługi edukacyjne oraz zasoby wiedzy dla swoich społeczności<sup>40</sup>.

Jeżeli natomiast w przyszłym społeczeństwie powszechne prawo do nauki obejmować będzie także *wiedzę kreatywną*, objaśniającą związki przyczynowe, ustalającą prawidłowości, zgłębiającą „tajemnicę” badanych i opisywanych zjawisk, wyższe szkolnictwo akademickie, z uniwersytetami na czele, zachowa swoją pozycję i status organizacyjno-prawny. W takim przypadku aktualność zachowają także i te normy Konstytucji RP, które odno-

<sup>40</sup> Pojemność kategorii „wiedza” doprowadzić może nawet do zupełnego zdeprecjonowania tego określenia. Por. Cieśliński, red. 2002.

szą się do autonomii szkół wyższych jako szczególnej kategorii. Będzie ona niewątpliwie ewoluowała, absorbując elementy systemu interesariuszy i władzy przedsiębiorczej, zachowując jednak twarde jądro „instytucji misyjnej”<sup>41</sup>.

Prawo (przepisy prawne) zawsze pozostawać będą jedynie instrumentem wyrażania woli ustawodawcy. Ta zaś niekoniecznie musi ulegać przewidywanym dopiero stanom tak czy inaczej nazywanym *społeczeństw wiedzy*, *społeczeństw informatycznych (informacyjnych)*, *społeczeństw globalnej informacji* itd. Normodawca (zwłaszcza konstytucyjny) może w swej wizji przyszłości wyznaczać granice dopuszczalnych przeobrażeń, uznając określone kategorie (instytucje prawne) za istotne (podstawowe) ze względu na wartości, jakie niosą one dla społeczeństwa, narodu, kultury itd. Nie mam wątpliwości, że przynajmniej w Europie kategorią taką są uniwersytety, z cechami, jakie w nich upatrywał José Ortega y Gasset.

Dostrzegając konieczność przeobrażeń szkolnictwa wyższego wywoływanych rozwojem technologii służących przekazywaniu informacji, ustawicznym („dożywotnim”) kształceniem, naporem mechanizmów rynkowych itd. nie widzę na razie konieczności składania deklaracji o wyczerpaniu się misji uniwersytetu i wykazywania już teraz, jakie formuły organizacyjno-prawne będą ostatecznie najlepsze dla zorganizowania takiej czy innej specyfiki „społeczeństwa wiedzy”.

### Literatura cytowana

**Bielski M.** 2002

*Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa.

**Biernat S.** 1996

*Świadczenia zdrowotne a działalność gospodarcza. Relacje w aktualnym systemie prawnym*, w: *Współczesne problemy administracji publicznej*, „Studia Iuridica” (Warszawa), t. 32.

**Bojanowski E.** (red.) 2002

*O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej*, w: *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. VIII.

**Cieśliński W.** (red.) 2002

*Przedsiębiorstwa jako świątynie wiedzy*, Wałbrzych.

**Chmielecki A.** 1999

*Rzeczy i wartości. Humanistyczne podstawy edukacji ekonomicznej*, Warszawa.

**Clark B.R.** 1998

*Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, Oxford – New York.

**Collin P.** 1988

*Dictionary of Governmental and Politics*, Teddington.

**Dąbrowski Z.** 2000

*Współczesne funkcje gospodarcze państwa*, „Polityka Gospodarcza”, nr 4.

<sup>41</sup> Uważam za szczególnie niebezpieczne nadużycie odnoszenia pojęcia „misja” do podmiotów z założenia nastawionych na zysk i kamuflujących ten cel różnego rodzaju deklaracjami o służebnej swej funkcji względem społeczeństwa, terytorium czy innych wartości.

- Drucker P.F.** 1999  
*Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, Warszawa.
- Finkielkraut A.** 2004  
*Paraliżujący kompleks winy*, wywiad przeprowadził Bronisław Wildstein, „Rzeczpospolita”, nr 50.
- Gellner E.** 1991  
*Narody i nacjonalizm*, Warszawa.
- Haughton G., Hart I., Strange I., Thomas K., Peck J.** 1995  
*TEC and Their Non-employer Stakeholders*, London.
- Homplewicz J.** 1984  
*Polskie prawo szkolne*, Warszawa.
- Jakimowicz W.** 2002  
*Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków.
- Jan Paweł II** 1991  
*Przemówienie wygłoszone podczas spotkania z nauczycielami w Katedrze Wrocławskiej, „L'Osservatore Romano”* (wyd. polskie), numer specjalny, 1–9 czerwca.
- Jóźwiak J.** 2003  
*Model uczelni przedsiębiorczej a model tradycyjny – doświadczenia polskie*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/21.
- Kochanowicz J.** 2000  
*Uwagi o projekcie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/15.
- Kosikowski C.** 2002  
*Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa.
- Kotarbiński T.** 1957  
*Sprawność i błąd* (rozdział *Nauczyciele sztuki nauczania*), Warszawa.
- Kuta T.** 1992  
*Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław.
- Leoński Z.** 1999  
*Konstytucyjne podstawy materialnego prawa administracyjnego (tezy referatu)*, w: E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.): *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Katowice – Kraków.
- Neave G.** 2003  
*Perspektywa interesariuszy w ujęciu historycznym*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/21.
- Osborne D., Gaebler T.** 1995  
*Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Pawłowski K.** 2002  
*W stronę uniwersytetu przedsiębiorczego*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/19/2002.
- Pisz Z.** (red.) 2002  
*Zadania społeczne*, Wrocław.
- Rabczuk W.** 1997  
*Strategiczne cele edukacji w świetle raportu J. Delorsa i Białej Księgi Unii Europejskiej*, w: A. Bogaj (red.): *Realia i perspektywy reform oświatowych*, Warszawa.



**Sowiński R. 2003**

*Interes publiczny – dobro wspólne – wartości uniwersalne – jako kategorie kształtujące pojęcia administracji*, w: Z. Niewiadomski (red.): *Prawo do dobrej administracji*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.

**Sowiński R. 2004a**

*Potrzeba nauki i prawo do nauki w kontekście praw człowieka i obywatela*, w: *Człowiek a tożsamość w procesie integrującej się Europy*, Olsztyn.

**Sowiński R. 2004b**

*Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem – ogólna charakterystyka zakresu podmiotowego i typów współpracy*, „Roczniki Prawnicze Uniwersytetu Śląskiego”, nr 14.

**Sniecikowski W. 2003**

*Charakter prawny świadczenia zdrowotnego jako publicznego prawa podmiotowego*, „Państwo i Prawo”, nr 11.

**Węgleński P. 2002**

*Modele uniwersytetu – świątynia wiedzy czy przedsiębiorstwo. Sukcesy i problemy Uniwersytetu Warszawskiego. Rozmowa u progu drugiej kadencji z J.M. Rektorem prof. dr. hab. Piotrem Węgleńskim*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/19.

**Żechowski Z.A. 1997**

*Eklektyzm i pluralizm*, w: *Socjologia. Teoria i działanie. Księga pamiątkowa ku czci Władysława Markiewicza*, Warszawa.

## Akty prawne

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

*Projekt ustawy z 31 października 2003 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym*

([www.prezydent.pl/zalaczniki/projekt031031.pdf](http://www.prezydent.pl/zalaczniki/projekt031031.pdf)).

*Ustawa z 31 marca 1965 roku o wyższym szkolnictwie wojskowym* (tekst jedn. DzU 1992, nr 10, poz. 40 ze zm.).

*Ustawa z 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym* (DzU 1990, nr 63, poz. 266 ze zm.).

*Ustawa z 26 czerwca 1997 roku o wyższych szkołach zawodowych* (DzU 1997, nr 96, poz. 590 ze zm.).

*Ustawa z 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich* (DzU 1998, nr 108, poz. 685).

*Ustawa z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki* (DzU 2003, nr 65, poz. 595).

*Ustawa z 19 listopada 1999 roku – Prawo działalności gospodarczej* (DzU 1999, nr 105, poz. 1178 ze zm.).