

SAMORZĄDNOŚĆ, AUTONOMIA, WOLNOŚĆ NAUKI



O tym, jak normatywne treści wynikające z przepisów Konstytucji RP dotyczących wolności badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomii szkół wyższych wypadają w konfrontacji z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Hubert Izdebski

Wydział Prawa
Uniwersytet SWPS

Artykuł 73 Konstytucji RP zapewnia każdemu – każdemu podmiotowi prawa – wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników. Podobne sformułowania znajdują się w wielu innych konstytucjach. Najbardziej są one rozbudowane w konstytucji Portugalii, w której nie tylko zadeklarowana jest wolność twórczości naukowej, obejmującej prawo do tworzenia, wytwarzania i rozpowszechniania dzieł naukowych oraz ochronę ustawową praw autorskich, lecz także nakłada się na państwo obowiązek popierania i wspomagania badań naukowych, a także innowacji technologicznych, tak by zapewnić ich wolność i autonomię oraz umożliwić współpracę między instytucjami naukowymi a przedsiębiorstwami.

Odpowiednikiem powołanej treści art. 73 Konstytucji RP jest – sformułowany z kolei bardzo ogólnie – art. 13 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej: „badania naukowe są wolne od ograniczeń. Wolność akademicka jest szanowana”, przy czym wolność akademicka obejmuje również tradycyjną autonomię wyższych uczelni, która – wciąż zresztą nieczęsto deklarowana w konstytucjach – jest przedmiotem deklaracji art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, pierwszej polskiej konstytucji, która wypowiada się na ten temat.

Wolność akademicka jest w Karcie praw podstawowych rozumiana tak, jak opisuje ją istotny z tego punktu widzenia akt „miękkiego prawa” międzynarodowego – zalecenie w sprawie statusu kadry nauczającej szkolnictwa wyższego, przyjęte w 1997 roku przez Konferencję Generalną UNESCO: prawo nauczycieli akademickich „nieograniczone przez określoną doktrynę, do wolności nauczania i debaty, wolności prowadzenia badań oraz rozpowszechniania i publikowania ich wyników, wolności swobodnego wyrażania opinii o instytucji lub systemie, w którym pracują, wolności od instytucjonalnej cenzury, a także wolności uczestniczenia w akademickich ciałach zawodowych lub przedstawicielskich”. Jako instytucjonalna forma wolności akademickiej w zaleceniu jest wskazana autonomia uczelni: „taki stopień samorządności (*self-governance*), który jest niezbędny do decydowania przez instytucję szkolnictwa wyższego w sprawach własnej pracy akademickiej, standardów, zarządzania oraz związanej z tym działalności”.

W art. 73 Konstytucji RP jest mowa o wolności badań naukowych. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie zawiera regularnej definicji badań naukowych, a tym bardziej nauki. Takich definicji nie było także

w uprzednio obowiązującym ustawodawstwie, w tym w ustawie, w której tytule znajdował się wyraz „nauka” – ustawie o zasadach finansowania nauki.

Przedmiot korzystania z wolności – badania naukowe, nauka

W ślad za tą ostatnią regulacją przyjęto jednak (art. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce) definicje *per divisionem*, które w prawie i w prawnoznawstwie były czymś zwyczajnym, ale jedynie do XVII wieku: działalność naukowa obejmuje badania naukowe, prace rozwojowe i – co może być dziwne – twórczość artystyczną. Z kolei badania naukowe obejmują, definiowane już w typowy współcześnie sposób, badania podstawowe i badania aplikacyjne – wspólnym elementem ich definicji są prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy. Preambuła Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce zaczyna się od przywołania dążenia do poznania prawdy i przekazywania wiedzy z pokolenia na pokolenie, co wskazuje na wiązanie nauki z poszukiwaniem prawdy – niezależnie od tego, jak będzie się ją rozumieć, a to rozumienie, jak wiadomo, jest w naukoznawstwie bardzo zróżnicowane (o ile nie zgodzi się na konstrukcję „prawdy bezpiecznej”).

Mimo że – z powodu wewnętrznego zróżnicowania nauki i pozostającego także z nim w pewnym związku różnego rozumienia prawdy – definiowanie nauki czy badań naukowych na użytek prawa jest trudne, można znaleźć próby takich definicji. Próba taka została też podjęta w powołanym zaleceniu UNESCO: badanie (*research*) to „oryginalne badanie naukowe, technologiczne i inżynierskie, medyczne, kulturalne, z obszaru nauki humanistycznej i społecznej lub edukacyjne, które implikuje staranne, krytyczne i zdyscyplinowane poznanie (*inquiry*), różniące się w technice i metodzie odpowiednio do natury i warunków identyfikowanych problemów, ukierunkowane na wyjaśnienie



prof. dr hab.
Hubert Izdebski

Profesor nauk prawnych, prof. Uniwersytetu SWPS (od 2015), emerytowany prof. zwyczaj. Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Prawa i Administracji.

Członek korespondent Polskiej Akademii Nauk (od 2016). Wypromował 29 doktorów nauk prawnych. Członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów (2003–2016) i jej sekretarz (2011–2016). Adwokat, radca prawny. Autor (lub współautor) 34 książek z dziedziny prawa publicznego, jego podstaw teoretycznych i historycznych – w tym *Ile jest nauki w nauce?* (2018). Od 1989 roku zaangażowany w prace legislacyjne z obszaru administracji publicznej, szkolnictwa wyższego i stopni naukowych; członek m.in. Rady Legislacyjnej (1994–1998) i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (2012–2016).

hizdebski@swps.edu.pl



SHIVA3D/SHUTTERSTOCK.COM

ACADEMIA CZĘŚĆ II Wyzwania nauki

Uprawianie nauki to także ogłaszanie swoich badań.

Na zdjęciu dr Marta Pachocka prezentuje swój referat o kierunku polityki migracyjnej UE podczas konferencji „Polska w Europie jutra”, listopad 2021

lub rozwiązanie problemów, a gdy jest prowadzone w ramach instytucjonalnych – wspierane przez odpowiednią infrastrukturę”. W powyższej definicji uwzględnia się – co odróżnia naukę od innych przejawów wiedzy – element odpowiedniej metodologii wraz z etosem badacza, w szczególności wyrażający się w zainicjowanych przez Roberta Mertona normach CUDOS (skrót angielski od: wspólnotowość, uniwersalizm, bezinteresowność, oryginalność, sceptycyzm). Podkreślanie znaczenia etosu jest ważne także ze względu na szczególną cechę: prawdziwej – chciałoby się dodać – nauki, na którą zwracał uwagę dwukrotny laureat Pokojowej Nagrody Nobla Linus Pauling: „nauka jest poszukiwaniem prawdy. Nie jest to gra, w której jeden usiłuje pobić konkurenta, zaszkodzić innym”. Dodać należy, że w innym dokumencie – przyjętym przez Konferencję Generalną UNESCO w 2017 roku zaleceniu dotyczącym nauki i naukowców – zawarto także, dość zresztą skomplikowaną, definicję nauki.

Wszelkie trudności z operacyjnym zdefiniowaniem badań naukowych, a tym bardziej nauki (w sensie zarówno socjologicznym, w tym instytucjonalnym, jak

Bez wolności badań naukowych i wolności wypowiedzi naukowych, a także bez gwarancji instytucjonalnej w postaci autonomii szkół wyższych, nauka przestałaby być nauką,

i metodologicznym), nie mogą osłabiać znaczenia punktu wyjścia niniejszego opracowania: bez wolności badań naukowych i wolności wypowiedzi naukowych, w tym ogłaszania wyników badań, a także bez gwarancji instytucjonalnej w postaci autonomii szkół wyższych, nauka przestałaby być nauką, a jej uprawianie stałoby się fikcją przesłaniającą fakt uprawiania zupełnie innej działalności: publicystycznej, moralizatorskiej, religijnej, propagandowej czy wprost politycznej. Zarazem badacz nie tylko może, ale powinien czuć się obowiązany do korzystania z wolności wypowiedzi naukowej: z jednej strony przedstawiać na forum publicznym, poddając tym samym debacie naukowej, wyniki swoich badań, a także – gdy uzna to za potrzebne – stawiać jeszcze niezwyfikowane hipotezy, nad którymi pracuje, zastrzegając jednak, że są to hipotezy, a nie wyniki badawcze, a z drugiej strony brać udział w debacie i wypowiadać się odpowiednio do kompetencji naukowych i norm etyki naukowej.



Wolność badań naukowych, czy szerzej – wolność nauki lub wolność akademicka – dotyczy jednak sfery nauki i nauczania akademickiego, a nie innych przejawów aktywności, w tym także aktywności osób zaliczanych do kadry naukowej. Mogłoby się to wydawać oczywiste, lecz niedawne oficjalne propozycje tzw. pakietu wolności akademickiej, które w istocie mają służyć prawnej ochronie wypowiedzi nienaukowych, nakazują podkreślenie materialnie ograniczonego zakresu omawianych wolności. Mimo że stanowią one szczególny wyraz ogólnej wolności wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), nie jest kwestią przypadku, że są przedmiotem odrębnego unormowania konstytucyjnego i jako forma szczególna, kwalifikowana nie mogą być w swoim zakresie działania utożsamiane z ogólną wolnością określaną w Karcie praw podstawowych UE (art. 11) jako wolność wypowiedzi, a w języku potocznym – w ślad za szczególnymi jednak rozwiązaniami amerykańskimi – jako wolność słowa.

Ograniczenia wolności badań naukowych

Od końca starożytności do czasów oświecenia przyjmowano istnienie ogólnego zakazu poznania trzech szczególnie „wysokich” sfer: kosmicznej, religijnej i politycznej (*arcana* odpowiednio *naturae*, *Dei* i *imperii*), a przynajmniej wstrzeźliwości w pragnieniu poznania. Od oświeceniowego powrotu do powstałego w starożytności hasła *sapere aude* ograniczenia przedmiotu i metod badań naukowych uznaje się za wyjątki, wymagające (poza reżimami totalitarnymi) szczególnego uzasadnienia, a wraz z nim prawnego umocowania. Wolności zadeklarowane w art. 73 Kon-

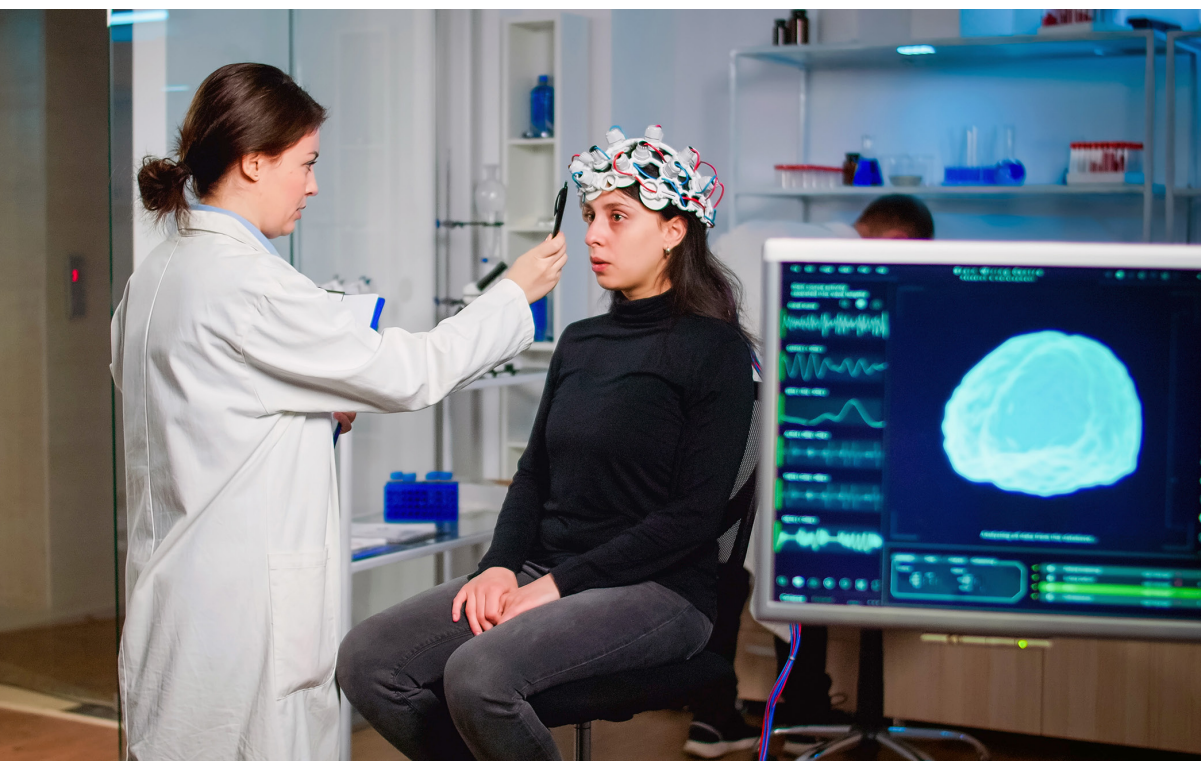
stytucji RP nie mają bowiem charakteru absolutnego – tak jak nie mają go inne wolności i prawa zadeklarowane w ustawie zasadniczej poza prawem do godności osobowej.

Omawiane wolności mogą być ograniczane – ale jedynie w granicach określonych w konstytucji. Granice te ogólnie wyznacza art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej: ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw można ustanawiać tylko w ustawie (i w umowie międzynarodowej, ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie), a skoro tylko tam, to nie w akcie wydanym na jej podstawie, w szczególności w rozporządzeniu – i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie (co oznacza odwołanie się do zasady proporcjonalności) dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób bez naruszania istoty wolności i praw. Należy jednak mieć na uwadze również art. 39 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym (nie tylko z dziedziny medycyny czy biologii, lecz także nauk humanistycznych i społecznych) bez dobrowolnie wyrażonej zgody. W ramach dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych może zatem istnieć „wiedza zakazana”, której przykładem może być karalność tzw. kłamstwa oświęcimskiego, a także zakazy przeprowadzania eksperymentów na ludziach i w coraz większym stopniu na zwierzętach *in vivo* (tzw. zasada 3R – zastępowanie, ograniczanie, doskonalenie – dotycząca wykorzysta-

nia żywych zwierząt do celów naukowych, edukacyjnych i dopuszczania produktów, np. leczniczych czy kosmetycznych, do obrotu).

Odrębny charakter, choć niekoniecznie odmienny skutek, może mieć „wiedza samozakazana” w wyniku reglamentacji, stanowiącej wyraz samorządności środowiska naukowego. Istotnym przykładem samoreglamentacji jest – mający zresztą umocowanie ustawowe – Kodeks etyki pracownika naukowego, opracowany przez komisję do spraw etyki w nauce i uchwalony w obecnie obowiązującym brzmieniu przez Zgromadzenie Ogólne Polskiej Akademii Nauk 25 czerwca 2020 roku. W rozdziale trzecim kodeksu, który nosi tytuł *Dobre praktyki w badaniach naukowych*, znajduje się m.in. następujące postanowienie: „wszystkie badania w dziedzinie nauk przyrodniczych i technicznych powinny być poprzedzone analizą towarzyszącego im ryzyka oraz skutków, jakie wyniki badań wywierają mogą na społeczeństwo i środowisko”.

Poza formalnymi ograniczeniami omawianych wolności mogą również występować różnego rodzaju ograniczenia faktyczne. O ile te wynikające z bezpośredniej ingerencji zewnętrznej, w szczególności politycznej, zwłaszcza mającej cechy cenzury, dają się zidentyfikować, a przez to poddać ocenie z punktu widzenia niezgodności z prawem, o tyle trudniej oceniać prawne skutki uwarunkowań systemowych, przyjętych (w ślad za ustawodawstwem z 2011 roku) w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce. Ich zasady nie są przy tym szczególne, bowiem wystąpiły – i w znacznym



DC STUDIO/SHUTTERSTOCK.COM

Zgodnie z Konstytucją RP nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym bez dobrowolnie wyrażonej zgody

stopniu wciąż występują mimo narastającej krytyki – w innych współczesnych państwach.

Mowa o nowym, przeniesionym z USA, modelu uczelni wyższej, tradycyjnie będącej głównym miejscem tworzenia nauki określanym jako „uniwersytet przedsiębiorczy”. Charakteryzuje się on – w kontynentalnej Europie uprzednio nieznanym ze względu na humboldtowską tradycję publicznego finansowania „uniwersytetów kultury” – zróżnicowaniem źródeł finansowania uczelni wraz z nowym modelem alokacji środków publicznych z naciskiem na finansowanie zewnętrzne (w tym ze środków niepublicznych), a także wynikającą stąd konkurencją między uczelniami i wewnątrz uczelni oraz poszukiwaniem bardziej praktycznych i korzystnych ekonomicznie kierunków badań i kształcenia. Wolność badań naukowych sprowadza się w znacznym stop-

nie społeczeństw rozmaicie zorganizowanych ze względu na geografie i dziedzictwo historyczne, tworzy on, bada, ocenia i przekazuje kulturę poprzez działalność naukową i dydaktyczną; by sprostać potrzebom otaczającego nas świata, jego działalność naukowa i dydaktyczna musi być moralnie i intelektualnie niezależna od władzy politycznej i ekonomicznej”), deklaracja erfurcka w sprawie autonomii uniwersytetów, *Towards the Responsible University of the Twenty-first Century*, uchwalona w 1996 roku na kolokwium Uniwersytetu w Erfurcie, deklaracja lizbońska *Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose*, przyjęta w 2007 roku przez Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów, a obok nich np. zalecenie 1792 (2006) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 30 czerwca 2006 roku w sprawie wolności akademickiej i autonomii uniwersyteckiej.

Przechodząc do źródeł polskiego prawa, trzeba zauważyć, że słowo „autonomia”, użyte w art. 70 ust. 5 konstytucji w odniesieniu do wyższych uczelni, ma w ustawie zasadniczej odpowiednik jedynie w ogólnym określeniu w art. 25 ust. 3 statusu Kościołów i związków wyznaniowych (stosunki między państwem a nimi „są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie”). Niezależnie od tego, że może chodzić o nieco odmienne rozumienie autonomii, odróżnia się ją od samodzielności, którą art. 165 ust. 2 konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego – autonomia to coś więcej niż samodzielność. Takie też rozumienie autonomii szkół wyższych wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, bowiem nie zastosowano w nim, mogącej zapewnić ustawodawcy większą swobodę, literalnej wykładni sformułowania o zapewnieniu autonomii „na zasadach określonych w ustawie”. Wychodząc z uznania konstytucyjnego prawa uczelni do autonomii, rozumianej jako instytucjonalny rodzaj gwarancji indywidualnych wolności nauki i nauczania przysługujących nauczycielom akademickim, ograniczenia autonomii traktuje się jako wyjątki od reguły, wymagające umocowania prawnego i faktycznego.

Ograniczenia autonomii traktuje się jako wyjątki od reguły, wymagające umocowania prawnego i faktycznego.

niu do wolności poszukiwania źródeł finansowania badań – a nie tradycyjnego wyboru ich przedmiotu i metod badawczych. Dodać do tego należy – oddziałującą w większym stopniu negatywnie niż pozytywnie (a znów chodzi w znacznej mierze o pieniądze) na możliwości ogłaszania wyników badań – globalizację, a w jej ramach funkcjonowanie na zasadach czysto komercyjnych podstawowych wydawnictw naukowych.

Autonomia uczelni, samorządność nauki

W ramach ostatnio wskazanych ogólniejszych procesów dochodzi do zmian w rozumieniu i w praktycznym funkcjonowaniu autonomii szkół wyższych. Godny uwagi może być brak sformułowań o autonomii uczelni w aktach „twardego” prawa europejskiego i międzynarodowego. Autonomia jest jednak zadeklarowana w różnego rodzaju dokumentach, które można zaliczyć do prawa „miękkiego” (i to w dużej mierze szczególnego, tworzonego bowiem w ramach środowiskowej samoregulacji), takich jak Wielka karta uniwersytetów europejskich (*Magna Charta Universitatum*), uchwalona w Bolonii w 1988 roku przez Stałą Konferencję Rektorów (stwierdza się w niej, że „uniwersytet jest autonomiczną instytucją w samym centrum

Autonomia może być przy tym ujmowana w sposób węższy i oznaczać, zgodnie ze źródłosłowem tego określenia, prawo do normowania spraw istotnych dla uczelni w ich aktach wewnętrznych, poczynając od statutów, samodzielność w kształtowaniu struktur wewnętrznych (do czego używa się określenia „autonomia organizacyjna”) oraz samodzielność w rekrutacji, wynagradzaniu i promowaniu pracowników, w szczególności nauczycieli akademickich (autonomia personalna). Może być również rozumiana szerzej – jako obejmująca swobodę w wykorzystywaniu dostępnych środków finansowych i składników majątkowych (autonomia finansowa) oraz swobodę



MATEJ KASTELIC/SHUTTERSTOCK.COM

Autonomia uczelni to m.in. prawo do samodzielności w rekrutacji, swoboda w określaniu programów nauczania i badań

w określaniu programów nauczania i badań (autonomia akademicka). Inną istotną propozycją klasyfikacyjną jest podział autonomii na zewnętrzną (w stosunku do władz publicznych i innych podmiotów) i wewnętrzną (bezpośrednio służącą realizacji wolności nauki i nauczania w ramach struktury szkoły wyższej).

Zasygnalizowana zmiana w rozumieniu i praktycznym funkcjonowaniu autonomii szkół wyższych wynika z przechodzenia od modelu „uniwersytetu humboldtowskiego” do „uniwersytetu przedsiębiorczego”. Zwiększając co do zasady autonomię statutową, organizacyjną, personalną i przede wszystkim finansową, pomniejsza się znaczenie autonomii akademickiej przede wszystkim w odniesieniu do badań, o czym była już mowa w związku z faktycznymi ograniczeniami wolności nauki.

Zmiany dotyczą także autonomii statutowej i organizacyjnej, a to z powodu ustawowego preferowania menedżerskiego stylu zarządzania uczelnią kosztem tradycyjnej uniwersyteckiej samorządności. W preambule Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce wspomina się o autonomii społeczności akademickiej, co nie jest tym samym co autonomia uczelni, ale ten aspekt autonomii – który da się sprowadzić do szczególnej samorządności akademickiej – nie jest dalej *explicite* wyjaśniany. Nie ma też sformułowania o samorządnej społeczności akademickiej, znanego z ustawy o szkolnictwie wyższym z 1990 roku. Rozważając jego treści, nie jest łatwo uznać, że Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wdraża dwa postulaty powołanego zalecenia UNESCO z 1997 roku – zapewnienia wewnętrznej samorządności uczelni polegającej na większościowym udziale przedstawicieli nauczycieli akademickich w jej organach oraz zasady kolegialnego podejmowania decyzji.

Trybunał Konstytucyjny w 2013 roku stwierdził, że autonomia przysługuje szkołom wyższym, a nie

systemowi szkolnictwa wyższego, a wobec tego nie można powoływać się na nią, próbując określić prawną pozycję Polskiej Komisji Akredytacyjnej – organu zajmującego się oceną jakości kształcenia w szkołach wyższych. Zarazem trudno komisję, nie pochodzącą z wyborów środowiska, uznać za wyrażenie samorządności akademickiej czy tym bardziej samorządności całego środowiska naukowego. W Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce występuje jednak kategoria instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego wyposażonych w uprawnienia konsultacyjno-inicjatywne: wybieralna w skomplikowanym systemie reprezentacji Rada Główna Szkolnictwa Wyższego i Nauki, trzy istotnie samorządne konferencje rektorów (szkół akademickich, publicznych uczelni zawodowych, szkół zawodowych) oraz krajowe reprezentacje samorządów studenckiego i doktoranckiego. Odrębnym organem przedstawicielskim jest Rada Główna Instytutów Badawczych. Wszelkie cechy szczególnego organu samorządu: wybieralność oraz kompetencje decydujące, posiada Rada Doskonałości Naukowej, właściwa w indywidualnych sprawach awansów naukowych. O samorządności (*self-governance*) nauki nie można też oczywiście mówić, gdyby pominąć Polską Akademię Nauk.

Poza niniejszym opracowaniem musi już pozostać kwestia, na ile tak skonstruowanej strukturze samorządności szkolnictwa wyższego i nauki odpowiada, zwłaszcza w obecnej sytuacji narastania ogólnych tendencji etatystycznych i centralistycznych, rzeczywisty wpływ jej części składowych na rozstrzygnięcia publiczne odnoszące się do nauki, a tym samym rzutujące na możliwość korzystania z zapewnianych przez konstytucję wolności: badań naukowych i ogłaszania ich wyników. Ograniczyć się trzeba do – łagodnie sformułowanego – stwierdzenia: wpływ ten jest niewielki. ■