

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 20 (2018)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.20.7

**Piotr Ziółkowski**

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## Reforma szkolnictwa wyższego i nauki – główne zmiany w systemie dotyczące uczelni publicznych

### Wstęp

Inauguracja roku akademickiego 2018/2019 miała szczególne znaczenie dla funkcjonowania wszystkich uczelni w Polsce. 1 października 2018 roku zaczęła obowiązywać nowa ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. Ustawa ta zwana „Konstytucją dla nauki” to obszerny dokument zmieniający większość dotychczas funkcjonujących obszarów. Sam dokument łączy w sobie obowiązujące do tej pory cztery ustawy:

- 1) Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r.,
- 2) o zasadach finansowania nauki z dnia 30 kwietnia 2010 r.,
- 3) o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 r.,
- 4) o pożyczkach i kredytach studenckich z dnia 17 lipca 1998 r. (*Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 3 lipca 2018 r.*).

Największe zmiany funkcjonowania uczelni objęły przede wszystkim kwestie związane z ustrojem uczelni, modelem kształcenia doktorantów, ścieżką kariery akademickiej, reformą instytucji tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki, finansowaniem oraz typami uczelni (Podsumowanie zmian, Konstytucjadlanauki.gov.pl). Artykuł wskazuje główne obszary, który uległy zmianom w funkcjonowaniu publicznych szkół wyższych.

### Główne zmiany w publicznych szkołach wyższych

#### Zmiany w ustroju uczelni

Ustrój uczelni to bardzo szeroki obszar, który uległ zmianom. Nowoczesny model zarządzania oraz zwiększenie autonomii uczelni stanowią istotę tych zmian. Przedstawiciele środowiska akademickiego na etapie prac nad ustawą podkreślali, że aby

właściwie wykorzystać potencjał polskich uczelni i możliwości, jakie daje ta ustawa, należy poszerzyć autonomię w obszarze badań naukowych, kształcenia studentów i doktorantów (Uchwała nr 16/2018 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

Zgodnie z nowymi przepisami organami uczelni publicznej są rada uczelni, rektor i senat oraz inne określone w statucie (*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018). Nowością, która budziła w środowisku duże obawy, jest rada uczelni. Ten nowy organ wzorowany na rozwiązaniach zagranicznych, a także rekomendowany w raporcie przygotowanym przez Komisję Europejską (Peer Review of Poland's Higher Education and Science System: Horizon 2020 Policy Support Facility) ma odpowiadać za opiniowanie: projektu strategii, sprawozdania z realizacji strategii oraz statutu uczelni, a także monitorowanie gospodarki finansowej i zarządzania uczelnią. Rada uczelni uczestniczy w procesie wyborczym poprzez wskazywanie kandydatów na rektora, po zaopiniowaniu przez senat (*art. 18, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018).

Ustawa określiła wyraźnie kompetencje rektora. Należą do nich przede wszystkim: reprezentowanie i zarządzanie uczelnią, przygotowanie projektu statutu i strategii, tworzenie kierunków i szkół doktorskich, wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy, a także powoływanie i odwoływanie pracowników pełniących funkcje kierownicze. Do kompetencji rektora należy również nadanie regulaminu organizacyjnego uczelni, w ramach którego określone zostaną m.in. struktura organizacyjna i podział zadań w ramach struktury (*art. 24, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018). W przypadku funkcji rektora oprócz wyraźnie wskazanych kompetencji, określono większą odpowiedzialność. Wprowadzono nowy system kar, w którym minister może nałożyć na uczelnię karę pieniężną, mogącą wynieść nawet do 100 000 zł. Minister nauki i szkolnictwa wyższego może, w przypadku naruszenia prawa przez rektora, zwrócić się do elektorów albo innego podmiotu, który powołał rektora, z wnioskiem o odwołanie. Dodatkowo, gdy rektor rażąco lub uporczywie narusza prawo, wówczas minister może go odwołać, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji (*art. 431–432, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018).

Zmianie uległy dotychczasowe kompetencje Senatu. W świetle nowych przepisów ma być organem odpowiadającym za proces kształcenia studentów, a także doskonałość naukową. Do głównych zadań należy: uchwalanie statutu, strategii i regulaminu studiów, powoływanie i odwoływanie członków rady, opiniowanie kandydatów na rektora, ustalanie programów studiów i kształcenia w szkołach doktorskich. Senat nadaje stopnie naukowe i tytuł doktora honoris causa (*art. 28, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018).

W nowej ustawie nastąpiło odejście od pojęcia podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni, jakimi do tej pory były zazwyczaj wydziały. Poprzednia ustawa regulowała precyzyjnie tryb powoływania tych jednostek z udziałem ministerstwa (*uchylona ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym* 2005). Przeniesienie tych kompetencji na poziom uczelni daje możliwość modyfikacji dotychczasowej, sztywnej struktury i dostosowania jej do potrzeb organizacyjnych oraz specyfiki danej uczelni.

### Nowy model kształcenia doktorantów

Jedną z największych zmian, które przyniosła reforma, jest odejście od dotychczasowego modelu kształcenia doktorantów na studiach doktoranckich na rzecz szkół doktorskich. Filozofia tej zmiany polega na odejściu od traktowania doktorantów jak studentów na rzecz patrzenia na nich jak na młodych naukowców oraz powiązaniu uprawnień do nadawania stopnia doktora i możliwości prowadzenia szkoły doktorskiej z poziomem naukowym. Do nadawania stopnia doktora w dyscyplinie uprawniona jest uczelnia, instytut badawczy, instytut PAN lub instytut międzynarodowy, który posiada kategorię naukową A+, A lub B+ (nowy wykaz kategorii naukowych). Aby prowadzić kształcenie w szkole doktorskiej, należy posiadać uprawnienia do nadawania stopnia doktora w co najmniej dwóch dyscyplinach. Każdy z doktorantów objęty będzie systemem stypendialnym. Jest on podzielony na dwa etapy, zależne od oceny śródkresowej realizacji indywidualnego planu badawczego. Przez pierwszy okres (*do oceny śródkresowej*) stypendium wynosi 37% wynagrodzenia profesora. Po uzyskaniu pozytywnej oceny, stypendium wzrasta do 57% wynagrodzenia profesora. Model kształcenia w szkołach doktorskich ma być oparty na nowych programach kształcenia oraz indywidualnym programie badawczym doktoranta. Ustawodawca pozostawił możliwość uzyskania stopnia doktora w trybie eksternistycznym (*Stopień doktora, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce 2018*). Zrezygnowano natomiast z kształcenia w trybie niestacjonarnym. Uregulowano również kwestię urlopów rodzicielskich. Nowe podejście do kształcenia doktorantów ma podnieść rangę stopnia doktora, a także zapewnić stabilną ścieżkę kariery naukowej przyszłych doktorów.

### Ścieżki kariery akademickiej

Zmiany w aspekcie kariery pracowników akademickich i ścieżki ich rozwoju powiązane są ściśle z procesem ewaluacji działalności naukowej. Pracownicy akademicki prowadzą swoją działalność w obszarze dydaktycznym, badawczo-dydaktycznym i badawczym. Bez względu na zajmowane stanowiska w uczelni, jeżeli nie prowadzą działalności badawczej, będą mogli prowadzić jedynie działalność dydaktyczną (*przepisy będą obowiązywać od 1.10.2019 r., w: Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce 2018*). Oznacza to możliwość pracy na stanowisku adiunkta, profesora uczelni czy profesora – *dydaktycznego* (*dotychczasowe przepisy umożliwiały prowadzenie wyłącznie działalności dydaktycznej jedynie na stanowisku asystenta i starszego wykładowcy*). Zmiana ta wiąże się z możliwością nieprzypisywania się przez pracownika dydaktycznego do dyscypliny naukowej. Każdy z pracowników dydaktyczno-badawczych lub badawczych zobowiązany jest do złożenia oświadczenia do dyscypliny lub dwóch dyscyplin naukowych. Jego dorobek naukowy wliczany jest do dorobku uczelni i podlega ocenie w procesie ewaluacji (*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce 2018*).

Dużą zmianę stanowi także odejście od obowiązkowej habilitacji. Dotychczasowe przepisy regulowały obowiązkowy czas, w jakim pracownik akademicki ze stopniem naukowym doktora musiał osiągnąć kolejny stopień – doktora habilitowanego. Regulacje szczegółowe zawarte były w statutach uczelni, a obowiązująca dotychczas ustawa określała ten okres na 8 lat (*art. 120, Prawo o szkolnictwie*

wyższym 2005). Brak uzyskania (we wskazanym terminie) habilitacji wiązał się często z przeniesieniem na stanowisko starszego wykładowcy lub rozwiązaniem stosunku pracy.

Ustawa zagwarantowała dotychczasowe przywileje pracownicze, stabilność zatrudnienia oraz od 1 stycznia 2019 r., wzrost minimalnego wynagrodzenia dla nauczycieli akademickich na wszystkich stanowiskach w uczelni (*Wykładowcy akademicy będą zarabiać więcej...*).

### **Działalność naukowa – ewaluacja**

Ocena prowadzonych przez jednostki naukowe badań w różnych obszarach jest wyjątkowo skomplikowanym i trudnym procesem. Zmiany zaproponowane w reformie prowadzą do modyfikacji dotychczasowej metody *parametryzacji* podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni i instytutów badawczych na rzecz ewaluacji prowadzonych badań w ramach dyscyplin naukowych. Z mocy prawa ewaluacji podlegają uczelnie akademickie, instytuty PAN i instytut międzynarodowy oraz na wniosek: uczelnie zawodowe, instytuty badawcze, inne podmioty (*wskazane w art. 7 ust 1 pkt 8 Prawo o szkolnictwie wyższy 2018*) W procesie oceny uczelnie są traktowane jako całość, bez względu na wewnętrzną strukturę. Uczelnie deklaruje działalność naukową poszczególnych pracowników akademickich w jednej lub dwóch dyscyplinach. Aby przystąpić do oceny w danej dyscyplinie, należy wskazać co najmniej 12 pracowników, którzy prowadzili badania naukowe w danej dyscyplinie. Ocenę przeprowadza się co 4 lata. Podstawowe kryteria oceny to poziom naukowy lub artystyczny prowadzonej działalności naukowej, efekty finansowe badań naukowych i prac rozwojowych oraz wpływ działalności naukowej na społeczeństwo i gospodarkę. Zgodnie z zapisami ustawy, ewaluacja będzie odbywała się według pięciostopniowej skali (A+, A, B+, B i C), a nie jak dotychczas w czterostopniowej skali (A+, A, B, C). (*Ewaluacja jakości działalności naukowej, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce 2018*).

Poważną zmianą w tym obszarze jest przejście na nową klasyfikację dziedzin i dyscyplin, która została dostosowana do standardów zagranicznych (głównie wzorowana na liście dyscyplin OECD). W miejsce dotychczasowych 8 obszarów wiedzy, 22 dziedziny naukowe i sztuki oraz 102 dyscypliny wprowadzono 8 dziedzin, 44 dyscypliny naukowe i 3 artystyczne (*Rozporządzenie w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych*).

W procesie ewaluacji ogromną wagę odgrywa wykaz czasopism i wydawnictw. Publikacje naukowe, które znajdują się w czasopismach lub w przypadku monografii w wydawnictwach ujętych w wykazach ministra nauki i szkolnictwa wyższego, będą otrzymywały większą liczbę punktów. Uruchomiono także program wsparcia finansowego dla polskich czasopism naukowych, który obejmie maksymalnie 500 spośród zgłoszonych do konkursu. Laureaci, oprócz dodatkowych środków finansowych na działalność, znajdują się także na wykazie czasopism.

Sam proces oceny ulegnie także instytucjonalnej zmianie. Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych zostanie zastąpiony przez Komisję Ewaluacji Nauki. Szczegóły całego procesu ewaluacji, wskaźniki punktowe oraz waga poszczególnych kryteriów

zawarte będą w nowym rozporządzeniu dotyczącym ewaluacji (*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018).

### Finansowanie w systemie szkolnictwa wyższego

Zmianie ulega także sposób finansowania uczelni. Dotychczasowe dotacje – podstawowa<sup>1</sup> (związana z procesem dydaktycznym i bieżącym funkcjonowaniem uczelni) i statutowa (związana z działalnością naukową) – zostały przekształcone w subwencję<sup>2</sup> i są przekazywane jako jeden strumień. Oznacza to łatwiejszy sposób wydatkowania środków oraz większą elastyczność przy tworzeniu budżetu uczelni. Dużym ułatwieniem jest także połączenie dwóch części budżetowych. Część „38 szkolnictwo wyższe” oraz część „28 nauka”, będą trafiały do uczelni jako jeden strumień finansowy. Na wysokość subwencji będą składały się dwa elementy, wyliczane osobnymi algorytmami. Środki związane z podstawową działalnością uczelni wyliczane będą m.in. na podstawie grupy uczelni, liczby nauczycieli akademickich i studentów studiów stacjonarnych oraz współczynników określających kosztocłonność kierunków. Strumień związany z działalnością naukową wyliczany będzie na podstawie rodzaju podmiotu (czy jest to uczelnia, czy instytut), liczby doktorantów, kategorii naukowych, współczynników kosztocłonności określonych na badania naukowe oraz liczby zatrudnionych osób, które prowadzą działalność naukową. Szczegóły naliczania algorytmu zostały określone w rozporządzeniu (*Finansowanie systemu szkolnictwa wyższego...*, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018).

### Typy i grupy uczelni

Ostatni duży obszar reformy to typy uczelni oraz grupy uczelni, które określi konkurs na uczelnie badawcze. Nowością jest także konkurs na regionalne inicjatywy doskonałości. Podstawowe dwa rozróżnienia uczelni, o których mówi ustawa, to podział ich na publiczne i niepubliczne (zależy czy powołana została przez organ państwa, czy przez osobę fizyczną lub osobę prawną, która nie jest organem państwa) oraz podział na uczelnie akademickie oraz zawodowe. Aby uczelnia mogła mieć status uczelni akademickiej, musi prowadzić działalność naukową i posiadać minimum jedno uprawnienie do doktoryzowania w dyscyplinie. Wówczas może posługiwać się nazwą akademia. Ustawa określa wymagania, jakie należy spełnić, aby móc ubiegać się o nazwę politechnika lub uniwersytet. W debacie nad ustawą wyrażano obawy, że niektóre uczelnie nie zdołają spełnić nowych wymagań, aby utrzymać możliwość używania dotychczas uzyskanych nazw. Ustawodawca wprowadził zapis, dający możliwość używania obecnych nazw (np. Uniwersytet Jana Kochanowskiego

---

1 „Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. [2.03.2018] <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=CB2C53398B19B9F8C1257A61002F25CD&litera=D>.

2 „Brak jest legalnej definicji **subwencji**. W doktrynie prawa finansów publicznych przyjęło się określać subwencje, jako świadczenia publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych o charakterze bezzwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym”. [3.02.2018] <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=63AE1CB1AFC5C5F1C1257A5600465DA7&litera=S>.

w Kielcach) mimo niespełnienia w przyszłości wymagań dotyczącym minimalnej liczby dyscyplin na poziomie co najmniej B+, przewidzianych dla danej nazwy. Pozostałe szkoły wyższe mają status uczelni zawodowych. Prowadzą one kształcenie na kierunkach o profilu praktycznym. Zmianie uległo nazewnictwo uczelni zawodowych, powołanych przez organy państwowe. Dotychczasowa Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa zmieniła nazwę na Publiczna Uczelnia Zawodowa. Był to postulat podnoszony przez państwowe uczelnie zawodowe na etapie konsultacji (*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018).

Na początkowym etapie prac nad ustawą pojawiła się propozycja wyodrębnienia trzech grup uczelni: uczelnie badawcze (wyodrębniane na drodze konkursu), dydaktyczno-badawcze i dydaktyczne (*Gowin: status uczelni badawczej będzie zależał od wyników konkursu*). Ostatecznie ustawodawca pozostał przy podziale na uczelnie akademickie i zawodowe, jednocześnie uruchamiając konkurs dla uczelni akademickich – Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza. Ma on na celu wyodrębnienie uczelni, które poprzez większe finansowanie i przyjętą strategię rozwoju będą miały większe możliwości rywalizacji z uczelniami zagranicznymi. Aktualnie uczelnie, które spełniły kryteria wymagane do udziału w konkursie, przygotowują plany rozwoju, które następnie będą oceniane przez międzynarodowy zespół ekspertów. Laureaci konkursu otrzymają zwiększenie subwencji o co najmniej 10% przez okres 6 lat (*art. 388, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018). Ma to na celu podniesienie poziomu polskich uczelni w ujęciu międzynarodowym. Dla uczelni, które nie spełniły kryteriów umożliwiających wzięcie udziału w konkursie na uczelnie badawcze, uruchomiono jednocześnie konkurs – Regionalna Inicjatywa Doskonałości. Regionalna Inicjatywa Doskonałości daje możliwość otrzymania wsparcia finansowego na badania naukowe prowadzone w wiodących dyscyplinach, które są ważne dla potencjału naukowego uczelni i regionu. Ministerstwo wskazywało dyscypliny wiodące w danych regionach. Wsparcie w konkursie przyznawane jest na okres 3 lat (*art. 397, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* 2018). Zgodnie z wynikami I edycji konkursu, jakie opublikowało ministerstwo 25.10.2018 r., dofinansowanie dla poszczególnych projektów wynosiło do 12 mln zł (Lista uczelni, które uzyskały finansowanie w ramach programu Regionalna Inicjatywa Doskonałości).

## Podsumowanie

Zmiany wprowadzone przez ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawę Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dotyczą wszystkich obszarów związanych z funkcjonowaniem całego systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Kolejność wprowadzania zmian, rozłożonych w czasie, reguluje druga z wymienionych wcześniej ustaw.

Oprócz wymienionych głównych obszarów zmian, które zostały opisane w artykule, należy zwrócić uwagę na inne zmiany, które również objęła ustawa. Będą miały wpływ na funkcjonowanie uczelni publicznych, np. szereg zmian związanych z działalnością uczelni niepublicznych, obowiązek publikacji katalogu opłat dla studentów (nie może ulec zmianie przez cały okres studiów), zniesienie minimum



kadrowego, wymaganego do prowadzenia kierunku studiów czy zmiany w funkcjonowaniu dotychczasowych instytucji z systemu szkolnictwa wyższego i nauki, np. Centralną Komisję ds. Stopni Naukowych i Tytułów zastąpi Rada Doskonałości Naukowej.

Badana materia, z racji swojej rozległości, będzie w przyszłości obiektem wielu prac badawczych. Każde z omawianych zagadnień może podlegać pogłębionej analizie w obszarze nauk o polityce i administracji, prawa czy zarządzania i jakości.

## Bibliografia

*Gowin: status uczelni badawczej będzie zależeł od wyników konkursu.* [5.01.2019] <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C414588%2Cgowin-status-uczelni-badawczej-bedzie-zalezal-od-wynikow-konkursu.html>.

*Lista uczelni, które uzyskały finansowanie w ramach programu Regionalna Inicjatywa Doskonałości.* [5.01.2019] <https://www.gov.pl/web/nauka/lista-uczelni-ktore-uzyskaly-finansowanie-w-ramach-programu-regionalna-inicjatywa-doskonalosci>.

*Peer Review of Poland's Higher Education and Science System: Horizon 2020 Policy Support Facility.* [5.01.2019] <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b69dc1c-969d-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.

*Podsumowanie Zmian.* [5.01.2019] <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/podsumowanie-zmian>.

*Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych.* [5.01.2019] <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001818>.

*Uchwała nr 16/2018 Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.* [5.01.2019] <http://konstytucjadlanauki.gov.pl>.

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r o pożyczkach i kredytach studenckich.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym.

Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.

*Wykładowcy akademicy będą zarabiać więcej po przyjęciu konstytucji dla nauki.* [5.01.2019] <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/wykladowcy-akademicy-beda-zarabiac-wiecej-po-przyjeciu-konstytucji-dla-nauki>.

## Reform of higher education and science – major changes in the system regarding public universities

### Abstrakt

The aim of the presented analysis was to identify areas which are most affected by the change resulting from the reform of science and higher education in Poland. The source of this type of research is the Law on Higher Education and Science of July 20, 2018 and legal acts which, as a result of its adoption, are being repealed. Although the reform covers more entities than

public universities, the new law on higher education introduces in their case the possibility of changing the system as a result of endogenous transformations. In addition to changes in the political system of the university, another area of change is the model of doctoral education, broader even the entire model of an academic career. The evaluation of the scientific activity and the financing of the university will have a different character.

**Keywords:** science and higher education, reform of higher education in Poland, public universities, university system, university finance