

**REFORMA SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO  
W ZAKRESIE ZATRUDNIANIA  
NAUCZYCIELI AKADEMICKICH  
W UCZELNIACH PUBLICZNYCH  
(WYBRANE PROBLEMY)**

**1. Nawiązanie stosunku pracy z nauczycielem akademickim  
w uczelni publicznej**

Celem niniejszego opracowania jest ocena istotnych rozwiązań prawnych dotyczących ostatnich zmian regulacji prawnej w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych. Prawidłowa regulacja statusu prawnego nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach publicznych jest nie do przecenienia w warunkach nowego ustroju pracy, jaki ukształtował się w realiach społecznej gospodarki rynkowej. W moim przekonaniu ostatnia reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych nie spełnia jednak w pełni oczekiwanych społecznie celów w postaci istotnego wpływu na poprawę stanu nauki i jej rozwój oraz wysoki poziom kształcenia studentów i doktorantów.

Znowelizowana ostatnio ustawa z 27 lipca 2005 roku o szkolnictwie wyższym<sup>1</sup> wprowadziła co do zasady przeprowadzanie naboru na wolne stanowiska nauczycieli akademickich w drodze konkursu, nie rozwiązując jednak wszystkich związanych z tym problemów. Celem tych rozwiązań prawnych powinna być realizacja konstytucyjnego wymogu równego dostępu do służby publicznej przez zapewnienie przejrzystości procedur związanych z obsadzaniem stanowisk nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych. Celowi temu służy regulacja prawna dotycząca zasad publicznego ogłaszania wolnego stanowiska oraz konkurencyjnego wyboru najlepszego kandydata do pracy w drodze otwartego konkursu.

---

<sup>1</sup> Dz.U. nr 164, poz.1365 ze zm. W opracowaniu uwzględniono nowelę do ustawy o szkolnictwie wyższym uchwaloną przez Sejm w dniu 4.02.2011 r., która wchodzi w życie z dniem 1.10.2011 r.

Znowelizowana ustawa o szkolnictwie wyższym nie reguluje jednak szczegółowych procedur naboru na wolne stanowiska w uczelniach publicznych w zakresie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na nauczycieli akademickich w formie konkursu. Ustawa ta podkreśla wprawdzie w dodanym art. 118 a, iż zatrudnianie wszystkich nauczycieli akademickich następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu, jednak tryb i warunki postępowania konkursowego określa statut uczelni publicznej. Natomiast pozytywnie należy ocenić art. 118 a ust. 2 omawianej ustawy, w świetle którego informację o konkursie ogłasza się nie tylko na stronach internetowych uczelni, ale także urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz ministra nadzorującego uczelnię oraz Komisji Europejskiej.

Tymczasem konieczne jest unormowanie w ustawie o szkolnictwie wyższym kilkietapowej procedury konkursowego naboru prowadzonej z zachowaniem zasady jawności, co powinno przejawiać się upowszechnieniem wyników kolejnych etapów rekrutacji<sup>2</sup>. Regulacja prawna naboru do uczelni publicznych jest bowiem dotychczas uregulowana w omawianej ustawie dość ogólnie i lakonicznie, odsyłając w tym zakresie do statutów wyższych uczelni. Brak jasno określonych zasad naboru na wolne stanowiska w ustawie o szkolnictwie wyższym oraz w projekcie pozostaje w niezgodzie z zasadą równego dostępu do służby publicznej zawartą w art. 60 Konstytucji RP. Uregulowanie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursów w statutach wyższych uczelni jest zatem niewystarczające. Nie mniej ważna będzie również prawidłowa realizacja procedur konkursowych zawartych w ustawie o szkolnictwie wyższym.

## 2. Rygory selekcyjne nauczycieli akademickich

Kolejnym problemem, który wymaga szerszego omówienia, są ustawowe rygory selekcyjne określone w art. 109 ustawy o szkolnictwie wyższym, które moim zdaniem są niewystarczające.

W niektórych pragmatykach pracowniczych istnieją dodatkowe wymogi kwalifikacyjne, które powodują, że w sytuacjach popełnienia wykroczenia lub nieumyślnego przestępstwa nie zostanie spełniony kolejny wymóg ustawy dotyczący posiadania nieskazitelnego charakteru (na przykład sędziowie), czy też nieposzlakowanej opinii (na przykład członkowie korpusu służby cywilnej).

Tego ostatniego wymogu nie ma jednak w znowelizowanej ustawie o szkolnictwie wyższym. Teoretycznie wprowadzać mogą go statuty uczelni publicznych, ale albo tego w ogóle nie czynią, albo nie zawsze czynią to prawidłowo.

---

<sup>2</sup> Por. M. Suchar: *Rekrutacja i selekcja personelu*. Warszawa 2008, s. 7 i nast.

Ustawa o szkolnictwie wyższym nie zawiera przesłanki nieposzlakowanej opinii lub podobnej przesłanki w katalogu wymogów ustawowych określonych w art. 109 ust. 1. Trudności w stosowaniu tej przesłanki w praktyce nie powinny jednak skłaniać ustawodawcy do jej likwidacji. Przesłanka ta powinna istnieć obok przesłanki dotyczącej braku skazania za przestępstwo umyślne, ponieważ obie wzajemnie się uzupełniają.

Odrębną kwestią jest to, że wymóg nieposzlakowanej opinii ujmowany jest w statutach zbyt ogólnie. Ustawa o szkolnictwie wyższym nie przewiduje bowiem żadnych procedur służących rektorowi do weryfikacji kandydata pod kątem spełnienia tej przesłanki. Innym pragmatykom pracowniczym znana jest taka metoda weryfikacji jak wywiad środowiskowy. W doktrynie postuluje się też wprowadzenie do testów i rozmów kwalifikacyjnych elementów o charakterze etycznym oraz systemu opinii i referencji<sup>3</sup>.

Jeśli chodzi więc o ustawę o szkolnictwie wyższym, to z jednej strony wymaga ona w sposób ogólny posiadania kwalifikacji, z drugiej zaś – nie precyzuje szczegółowych wymogów w tym zakresie oraz nie przewiduje żadnej procedury sprawdzania tych kwalifikacji w stosunku do kandydatów jeszcze przed ich zatrudnieniem. Ustawa nie określa szczegółowo rodzaju wiedzy, umiejętności i wykazu kwalifikacji niezbędnych do zajmowania określonych stanowisk w uczelniach publicznych. Rektor powinien więc stosować ogólnie przyjęte procedury weryfikacji wiedzy i umiejętności kandydatów przyjęte w statucie. W przeciwnym razie przepis art. 109 ustawy będzie miał charakter wyłącznie deklaracji.

### **3. Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w znowelizowanej ustawie o szkolnictwie wyższym**

Ograniczenia w dostępie na stanowiska nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych przejawiają się w konstruowaniu przez ustawodawcę szczególnych obowiązków pracowniczych formułowanych nierzadko w formie zakazów, aby przeciwdziałać korupcji i innym zjawiskom patologicznym. W związku z tym na nauczycieli akademickich nałożono obowiązek profesjonalizmu, przejawiający się w powinności stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się okresowym ocenom.

System ocen przewidziany w ustawie służy kontroli właściwego wykonywania zadań. Powszechnie uważa się, że obowiązek poddania się ocenom kwalifikacyjnym jest elementem składowym obowiązku wykonywania pracy oraz dotyczy wszystkich nauczycieli akademickich. Oceny te powinny służyć weryfikacji przydatności pracowników do pracy oraz wpływać znacząco i decydująco

---

<sup>3</sup> Zob. I. Bogucka, T. Pietrzykowski: *Etyka w administracji publicznej*. Warszawa 2009, s. 134.

na możliwość awansowania pracownika w strukturze organizacyjnej uczelni albo też podjęcia działań korygujących dotychczasową postawę pracownika, a w przypadku niepowodzenia – zwolnienia tej osoby z pracy bądź przeniesienia jej na inne, odpowiednie dla niej stanowisko.

Szczegółowe zasady oceniania nauczycieli akademickich nie zostały jednak określone w ustawie o szkolnictwie wyższym ani w rozporządzeniu wykonawczym, ale w statutach uczelni publicznych. Również znowelizowany przepis art. 132 ust. 2 i 3 stanowi, iż kryteria oceny oraz tryb jej dokonywania, podobnie jak zasady dokonywania oceny nauczycieli akademickich w zakresie wypełniania przez nich obowiązków dydaktycznych i sposób jej wykorzystania określa statut uczelni. Wydaje się, iż przynajmniej ramowy tryb dokonywania ocen wraz z trybem odwoławczym, kryteria i zasady dokonywania ocen okresowych nauczycieli akademickich powinny być uregulowane w ustawie o szkolnictwie wyższym.

W ustawie o szkolnictwie wyższym brak jest też rozwiązań prawnych dotyczących ustawowych zakazów konkurencji czy też innych ograniczeń w zatrudnieniu w stosunku do osób, które odeszły z uczelni publicznej. Wydaje się, że takie ograniczenia także powinny istnieć przynajmniej w stosunku do niektórych osób, które przeszły do sektora prywatnego. Niektóre statuty uczelni publicznych zawierają jedynie postanowienia dotyczące umownego zakazu konkurencji w rozumieniu art. 101<sup>1</sup> i 101<sup>4</sup> kodeksu pracy, jednak zakaz taki może być wprowadzony do aktu mianowania lub umowy o pracę stanowiących podstawę zatrudnienia nauczycieli akademickich jedynie na mocy porozumienia obu stron stosunku pracy. Omawiana ustawa milczy też na temat ewentualnego zakazu zasiadania tych osób w organach przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz pełnienia funkcji w organizacjach pracodawców. Wydaje się, że kwestia ta wymaga rozważenia pod kątem wprowadzenia ewentualnych ograniczeń w tym zakresie.

Do obowiązków dodatkowych pracowników nauki nie zaliczono do tej pory zakazu zatrudniania krewnych i powinowatych w tej samej uczelni, który przeciwdziała nepotyzmowi i korupcji. Dopiero dodany przepis art. 118 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym stanowi, iż w uczelni publicznej nie może powstać stosunek bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy nauczycielem akademickim a zatrudnionym w tej samej uczelni jego małżonkiem, krewnym lub powinowatym do drugiego stopnia włącznie oraz osobą pozostającą w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Przepis ten służy realizacji zasady bezstronnego działania osób zatrudnionych w uczelniach publicznych. Osoba taka powinna wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny, wolny od powiązań rodzinnych, niezależny od nacisków zewnętrznych. Wprowadzenie tego rodzaju zakazu ma podstawy ustawowe ze względu na ograniczenie konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej oraz zasady prawa do pracy.

Wyrażony w art. 118 ust. 7 ustawy o szkolnictwie wyższym zakaz ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wykluczający swobodne uznanie. Zakaz ten musi być brany pod uwagę zarówno w momencie zatrudnienia członka korpusu służby cywilnej, jak i w trakcie trwania jego stosunku pracy. Zakaz zatrudniania krewnych i powinowatych odnosi się tylko do podległości bezpośredniej, a nie do każdego przypadku podległości pośredniej. Ze stosunkiem bezpośredniej podległości służbowej mamy zazwyczaj do czynienia wówczas, gdy jeden z krewnych lub powinowatych jest bezpośrednim przełożonym drugiego. Omawiany zakres dotyczy nie tylko trwałej podległości, lecz odnosi się również do powstania nawet czasowej, okresowej podległości służbowej<sup>4</sup>.

W tym miejscu należy postawić pytanie, jakie skutki wywołuje naruszenie zakazu określonego w art. 118 ust. 7 znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym. Nie wynika to jednoznacznie z przepisów prawnych ani z projektu i w praktyce przestrzeganie tego zakazu może kształtować się różnie w poszczególnych strukturach organizacyjnych.

Wątpliwości powstają w razie powstania stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa po nawiązaniu stosunku pracy, zwłaszcza w sytuacji, w której żadnej z zatrudnionych w uczelni publicznej osób nie można przypisać jakiegokolwiek winy. W przypadku stwierdzenia stosunku podległości służbowej w momencie zatrudnienia nie można wyznaczyć nauczycielowi akademickiemu stanowiska, z którym wiązałby się stosunek podległości między wskazanymi osobami. Z kolei w przypadku stwierdzenia stosunku podległości w czasie trwania stosunku pracy powinno dojść niezwłocznie do przesunięcia zwierzchnika lub podwładnego na inne stanowisko. Należy więc wykorzystać przede wszystkim instrumenty prawne przewidziane w przepisach ustawy o zmianie treści stosunku pracy. Pracodawca ma obowiązek zapewnienia stanu zgodnego z prawem, co przede wszystkim powinno mieć postać przeniesienia na inne stanowisko, a jeśli nie jest to możliwe – rozwiązanie stosunku pracy.

Do obowiązków kwalifikowanych należy również obowiązek powstrzymania się od dodatkowych zajęć. Ustawowy zakaz podejmowania wszelkich zajęć zarobkowych bez zgody pracodawcy ustanowiony w art. 129 ustawy o szkolnictwie wyższym ma warunkowy charakter. Zakaz ten może uchylić jedynie zgoda pracodawcy reprezentowanego przez rektora. Celem wprowadzenia tego przepisu jest zawężenie granic swobody osób zatrudnionych w uczelniach publicznych tylko przy podejmowaniu dodatkowej działalności zarobkowej w ramach stosunku pracy.

---

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 8 maja 1992 r., II S.A. 403/92. Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 1994, nr 1, poz. 20.

Wydaje się, że zgoda jako jednostronna czynność prawna powinna być za każdym razem udzielana na konkretnie wskazane zatrudnienie<sup>5</sup>. Przyjmując za trafny pogląd wyrażony już dawno w doktrynie, w świetle którego nie jest możliwe regulowanie stosunku pracy według swobodnego uznania pracodawcy<sup>6</sup>, należy zauważyć, że zgoda na dodatkowe zatrudnienie jako jednostronna czynność prawna nie może być dokonywana przez pracodawcę zupełnie dowolnie. Nie powinna ona zatem pozostawać w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa oraz z podstawowymi zasadami prawa pracy (w tym równego traktowania i niedyskryminacji) i obowiązkami pracodawcy, a zwłaszcza obowiązkiem dbałości o dobro pracownika<sup>7</sup>.

Znowelizowana ustawa o szkolnictwie wyższym w art. 129 stanowi, że nauczyciel akademicki zatrudniony w uczelni publicznej powinien uzyskać zgodę rektora (nauczyciel akademicki będący organem jednoosobowym uczelni powinien uzyskać zgodę wskazanego w statucie organu kolegialnego uczelni) tylko na jedno dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy u jednego pracodawcy prowadzącego działalność dydaktyczną lub naukowo-badawczą. Chodzi w tym przypadku o zatrudnienie w ramach stosunku pracy, tak jak to nakazuje czynić kodeks pracy oraz inne przepisy prawa pracy.

Zakaz wyrażony w omawianym projekcie wiąże się więc z niepozostawianiem przez nauczyciela akademickiego w stosunku pracy. Znowelizowana ustawa nie stanowi natomiast o ograniczeniach prowadzenia innej działalności zarobkowej, na przykład na podstawie umów cywilnoprawnych bądź w ramach stosunku służbowego (funkcjonariusze służb mundurowych). Głównym celem stosowania ograniczeń w zakresie dodatkowego zarobkowania powinna być przede wszystkim troska o jakość kształcenia oraz rozwój badań naukowych, a tym samym o stan nauki w Polsce. Pod tym kątem należy zatem dokonać oceny zakresu przedmiotowego tych ograniczeń, mając na uwadze, że nie należy bez powodu różnicować rodzaju zatrudnienia w zależności od jego podstawy, jak to jest obecnie. Poza tym możliwość podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez nauczycieli akademickich powinna być uzależniona od należytego wywiązywania się przez nich z obowiązków w podstawowym miejscu pracy oraz braku zagrożenia dla ważnych interesów pracodawców podstawowych, czego znowelizowana ustawa o szkolnictwie wyższym nadal nie bierze pod uwagę<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Por. A. Dubowik: *Dodatkowe zatrudnienie i inne zajęcia pracowników sfery publicznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 10, s. 19.

<sup>6</sup> Por. T. Zieliński: *Problem swobodnego uznania w prawie pracy*. „Państwo i Prawo” 1961, nr 11, passim.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat: B. Cudowski: *Dodatkowe zatrudnienie*. Warszawa 2007, s. 177 i nast.; H. Szewczyk: *Pracodawczy obowiązek dbałości o dobro pracownika*. „Państwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 69 i nast.

<sup>8</sup> Podobnie: B. Cudowski: *Op. cit.*, s. 87-89.

W świetle omawianej ustawy nauczyciel akademicki zatrudniony w uczelni publicznej może podjąć lub kontynuować zatrudnienie w ramach stosunku pracy tylko u jednego dodatkowego pracodawcy prowadzącego działalność dydaktyczną lub naukowo-badawczą. Nie będzie mógł więc już pracować na trzecim i kolejnym etacie. Ponadto na drugi etat będzie musiał uzyskać zgodę rektora. Zgodnie z art. 124 ust. 1 pkt 4 znowelizowanej ustawy o szkolnictwie wyższym skutkiem nieprzestrzegania zakazu podjęcia i wykonywania dodatkowego zatrudnienia pracowniczego bez zgody rektora jest możliwość rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem przez rektora. Nauczyciel akademicki będzie mógł jednak pracować do woli na innych uczelniach, pozostając z nimi w niepracowniczym zatrudnieniu.

Tak zwana część pracownicza ustawy o szkolnictwie wyższym wymaga zatem dalszych gruntownych zmian. Bez bezpośredniej ingerencji ustawodawcy cele, jakim mają służyć podstawowe instytucje prawne zawarte w tej ustawie, mogą być realizowane jedynie w ograniczonym zakresie. Wymaga to innego niż dotychczas spojrzenia przez ustawodawcę na zagadnienie zatrudnienia nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych.

#### **HIGHER EDUCATION REFORM CONCERNING THE EMPLOYMENT OF UNIVERSITY TEACHERS IN PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS (CHOSEN ISSUES)**

##### **Summary**

The recently amended Higher Education Act of 27<sup>th</sup> July 2005 introduced as to the principle of carrying out the recruitment for vacant posts of university teachers via a competition, however, it did not solve all problems connected with it. It, however, does not normalize detailed recruitment procedures for vacant posts in public higher education institutions in the range of carrying out the qualification procedures for university teachers in the form of a competition. This act also does not contain the premise of the spotless opinion or a similar premise in the catalogue of statutory requirements defined in art. 109 passage 1. Difficulties in the application of this premise in practice should not, however, induce the legislator to liquidate this premise, which should exist in the act next to the premise concerning the lack of being sentenced for the intentional offence, because these premises complement each other. At present only the statutes of the public higher education institution may contain this kind of premise.

Limitations in the access to the posts of university teachers in public higher education institutions are manifested in the construction by the legislator of the detailed employee duties not infrequently formulated as prohibitions in order to counteract corruption and other pathological phenomena. The new regulation art. 118 passage 7 of the Higher Education Act states that in the public higher

education institution a relation of the direct official subordination between the university teacher and his/her spouse, relative or kinsman up to the second degree or the person remaining in the adrogation, care or guardianship relation, employed in the same public university cannot occur. It is, however, difficult to explicitly infer from the legal regulations what effects are triggered off by the violation of the prohibition defined in art. 50 of the amended Higher Education Act and in practice the compliance with this prohibition can look different in respective organizational structures.

The amended Higher Education Act in art. 129 passage 7 quite accidentally also predicts the catalogue of limitations in commencing extra work by a university teacher. Besides, it should be possible for university teachers to commence extra work under the condition that they properly fulfill their duties in the basic workplace and that it does not pose hazard to important business of the basic employers, what is still not taken into consideration by the amended Higher Education Act.