

UZASADNIENIE

1. Cel i potrzeba proponowanych zmian

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

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

Zmiany proponowane w poniższej regulacji mają na celu stworzenie mechanizmu zapewniającego wzmocnienie ochrony wolności słowa w uczelniach, a tym samym wzmocnienie w tym zakresie ochrony podstawowych wolności osób kształcących się w nich, stanowiących kadrę dydaktyczną i naukową bądź też współpracujących ze światem nauki. Dodatkowo art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantujący wolność

wyrażania poglądów, a także art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnoszący się do wolności twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury, w sposób pełniejszy powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

2. Szczegółowe regulacje projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

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

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

Wprowadzenie omawianej regulacji wydaje się niezbędne ze względu na fakt, iż na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat miało miejsce kilkadziesiąt przypadków ograniczania wolności akademickiej. Niejednokrotnie w argumentacji władz uczelni ograniczających czy wręcz zakazujących różnego rodzaju spotkań prezentujących inny niż dominujący punkt widzenia – i tym samym stosujących *de facto* cenzurę prewencyjną – pojawiają się zarzuty o „jednostronności przekazu”. Tego rodzaju działania ze strony władz uczelni mogą prowadzić do uniemożliwienia realizacji wolności do prezentowania światopoglądu, który odnosi się do istotnych zagadnień społecznych będących przedmiotem debaty politycznej oraz znajdujących swoje uzasadnienie w szerokokorozumianym dyskursie akademickim. Dodatkowo takie działania cenzorskie uniemożliwiają osobom zainteresowanym zdobycie wiedzy oraz prowadzenie rzetelnej debaty, w ramach której uzyskałyby one możliwość poznania innych perspektyw światopoglądowych. Te natomiast są niezbędne do kompleksowego ujmowania zjawisk mających miejsce we współczesnym świecie.

Art. 1 pkt 1 lit. b – dodanie w art. 3 ust. 1a

Zmiana ta ma na celu wprowadzenie mechanizmu zapewniającego ochronę wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1, w przypadku ich naruszenia. Zgodnie z tą propozycją członek wspólnoty uczelni, w którego ocenie doszło do naruszenia tych wolności będzie mógł wnieść skargę do uczelnianej komisji odwoławczej, która zostanie powołana w każdej uczelni przez jej senat.

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

Art. 11 ust. 1 zawiera katalog podstawowych zadań uczelni. Nowelizacja wprowadza jego rozszerzenie o wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za umacnianie poszanowania aksjologicznych podstaw ustroju państwa polskiego. Jest to zadanie na tyle istotne, iż wprost powinno znajdować swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi najwyższe prawo w państwie i ma znaczenie nie tylko jako źródło prawa o najwyższej mocy prawnej, lecz także wyznacza aksjologiczne ramy funkcjonowania państwa, w tym odwołuje się do kulturowego chrześcijańskiego dziedzictwa państwa polskiego. Zatem ośrodki akademickie kształcące studentów powinny prowadzić proces rozpowszechniania wartości aksjologicznych ujętych w preambule i przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Art. 1 pkt 3 – dodanie pkt 14a w art. 28 ust. 1

Art. 28 ust. 1 wymienia zadania jakie realizuje senat uczelni. Nowelizacja przewiduje dodanie do jego kompetencji wskazywania kandydata do specjalnej komisji odwoławczej, będącej kolegiальnym ciałem rozpatrującym odwołania i skargi w sprawach dotyczących działań naruszających wolność nauczania, prezentowania poglądów, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomię uczelni. Senat, jako tradycyjnie najwyższy organ uczelni, w którego w skład wchodzi przekrojowo przedstawiciele wszystkich grup tworzących wspólnotę uczelni winien zatem wskazywać osoby stanowiące najlepszą rękojmię ochrony omawianych wolności.

IV. Art. 1 pkt 4 – dodanie ust. 3a i 3 b w art. 52

Pierwszy z przepisów nakłada na rektora zakaz odmowy udzielenia zgody na zorganizowanie zgromadzenia lub zakazu jego organizacji, w przypadku jeżeli odmowa lub zakaz mogłyby naruszać wolności stanowiące podstawę systemu szkolnictwa wyższego, takie jak wolność nauczania, wolność wyrażania poglądów, twórczości artystycznej czy badań naukowych.

Drugi przepis zakłada powstanie ścieżki odwoławczej w przypadku, gdy rektor odmówi udzielenia zgody na zorganizowanie zgromadzenia lub zakazuje jego organizacji. W takiej sytuacji organizatorowi zgromadzenia będzie przysługiwało prawo wniesienia skargi do nowo tworzonej uczelnianej komisji odwoławczej. Otworzy to ścieżkę do dochodzenia praw w sytuacji, gdy np. zaplanowane w uczelni konferencja, seminarium czy spotkanie zostały nagle odwołane w związku z odmową lub zakazem wydanymi przez rektora, np. przez powołanie się przez niego na art. 52 ust. 3.

V. Art. 1 pkt 5 – dodanie art. 52a–52c

Dodawany art. 52a reguluje powoływanie i funkcjonowanie uczelnianej komisji odwoławczej. Uczelnianą komisję odwoławczą będzie powoływał senat. W skład nowo powstałego ciała wejdzie 7 członków będących nauczycielami akademickimi posiadającymi co najmniej stopień doktora, którzy w możliwie równomiernym stopniu reprezentują dziedziny nauki i dziedzinę sztuki, w których uczelnia prowadzi kształcenie lub działalność naukową. Mając na uwadze reprezentatywny charakter senatu uczelni oraz wymóg zapewnienia relatywnie szerokiego spektrum dziedzin, które reprezentują nauczyciele akademicy, przewiduje się, że regulacja umożliwi równy dostęp do obsadzania tego gremium, a także odpowiednią wiedzę ekspercką do oceny, czy odwołanie danego wydarzenia na terenie uczelni nie narusza wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1. Kadencja uczelnianej komisji odwoławczej będzie trwała trzy lata, a jej pracami będzie kierował przewodniczący, którego ze swojego grona wybiorą członkowie tej komisji.

Dodawany art. 52b określa zakres uprawnień uczelnianej komisji odwoławczej. Komisja ta będzie rozpatrywała skargi na naruszenie wolności, o których mowa w art. 3 ust. 1, oraz skargi na decyzje rektora dotyczące odmowy lub zakazu organizacji zgromadzeń na terenie uczelni. Komisja będzie rozstrzygała sprawy w terminie 14 dni od dnia ich wpływu. Komisja będzie uprawniona do:

- 1) stwierdzenia czy doszło do naruszenia, a jeżeli tak – zobowiązania rektora do podjęcia działań w celu wyeliminowania tego naruszenia – w przypadku skargi na naruszenie wolności, o której mowa w art. 3 ust. 1a;
- 2) utrzymania w mocy decyzji rektora albo jej zmiany – w przypadku skargi na decyzję rektora, o której mowa w art. 52 ust. 3a.

W celu zapewnienia należytej ochrony interesów stron od decyzji uczelnianej komisji odwoławczej będzie przysługiwało, w terminie 7 dni, odwołanie do specjalnej komisji odwoławczej, co zagwarantuje dwuinstancyjną procedurę odwoławczą.

W przypadku niewydania przez uczelnianą komisję odwoławczą decyzji w ustawowym terminie (14 dni) wnoszącemu skargę będzie przysługiwało prawo wniesienia skargi bezpośrednio do specjalnej komisji odwoławczej, o której mowa w art. 341a ust. 1.

W dodawanym art. 52c reguluje się z kolei prawo uczelnianej komisji odwoławczej do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, w zakresie niezbędnym do realizacji jej zadań.

VI. Art. 1 pkt 6 – dodanie art. 341a–341d

Dodawane art. 341a–341d mają na celu wprowadzenie do systemu szkolnictwa wyższego i nauki kolegiального organu odwoławczego od decyzji uczelnianej komisji odwoławczej w postaci specjalnej komisji odwoławczej działającej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego (RGNiSW).

W skład specjalnej komisji odwoławczej będzie wchodziło 7 członków – 3 wskazanych przez RGNiSW, po 1 wskazanym przez Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Reprezentację Doktorantów oraz 2 wskazanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, zwanego dalej „ministrem”, spośród kandydatów wskazanych przez senaty uczelni lub z własnej inicjatywy. Członkowie wskazani przez RGNiSW i ministra muszą być nauczycielami akademickimi posiadającymi co najmniej stopień doktora.

Kadencja specjalnej komisji odwoławczej trwać będzie 3 lata i rozpoczynać się będzie w dniu 1 stycznia.

Pracami specjalnej komisji odwoławczej będzie kierował przewodniczący, wybierany przez jej członków. Obsługę tej komisji będzie zapewniał urząd obsługujący ministra.

Specjalna komisja odwoławcza rozpatrywać będzie odwołania od decyzji uczelnianych komisji odwoławczych, mogąc utrzymać w mocy albo uchylić zaskarżoną decyzję, oraz skargi, o których mowa w art. 52b ust. 5, mogąc utrzymać w mocy decyzję rektora albo ją zmienić. Na decyzję specjalnej komisji odwoławczej przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego.

Do postępowań prowadzonych przed uczelnianą komisją odwoławczą i specjalną komisją odwoławczą stosowane będą odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie rozwiązanie służyć ma sformalizowaniu całego postępowania oraz zapewnieniu podmiotom korzystającym z odwołania lub skargi jak najlepszej ochrony ich praw w trakcie prowadzonego postępowania.

VII. Art. 1 pkt 7 – dodanie pkt 2a w art. 403 ust. 1

Projektowana zmiana ma na celu uregulowanie prawa do wynagrodzenia członków specjalnej komisji odwoławczej za udział w posiedzeniach tej komisji. Wysokość tego wynagrodzenia zostanie ustalona w rozporządzeniu wydawanym przez ministra na podstawie art. 403 ust. 4. Członkom specjalnej komisji odwoławczej, na mocy art. 403 ust. 2, będzie przysługiwał również zwrot kosztów podróży w związku z udziałem w pracach tej komisji.

VIII. Art. 2 i art. 3 – przepisy dostosowujące

Art. 2 projektu nakłada na senaty uczelni obowiązek powołania uczelnianych komisji odwoławczych w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 3 w systemie szkolnictwa wyższego i nauki zostanie utworzona przy RGNiSW specjalna komisja odwoławcza. Podmioty, których przedstawiciele będą wchodzić w skład specjalnej komisji odwoławczej będą obowiązane wskazać swoich przedstawicieli w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Minister zwoła pierwsze posiedzenie specjalnej komisji odwoławczej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy oraz będzie przewodniczył temu posiedzeniu do czasu wyboru przewodniczącego tej komisji. Pierwsza kadencja specjalnej komisji odwoławczej będzie trwała do dnia 31 grudnia 2026 r.

IX. Art. 4 przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie dwóch miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Należy wskazać, że brak jest możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projektowana ustawa nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Projektowana ustawa nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawa nie podlega ocenie w zakresie oceny skutków regulacji w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.