

Robert Tabaszewski

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

robert.tabaszewski@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7737-0056>

Status nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną. Uwagi na tle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

The Status of an Academic Teacher as a Public Officer. Comments in the Context of the Law
on Higher Education and Science

Abstract: The subject of this article is the legal status of an academic teacher as a person discharging a public function under the applicable Law on Higher Education and Science of 20 July 2018. It examines whether and to what extent the current regulation has affected the sphere of rights and obligations of an academic teacher who is a public official in special situations. In particular, the legal status of academic teachers and the status of public school teachers are compared. The author shows that the Law on Higher Education and Science does not contain a provision explicitly granting an academic teacher the status of a person performing a public function. This status is recognised in the rulings of common and administrative courts. Lawyers also recognise that an academic teacher, as a person employed at a university, that is, a unit with public funds, performs public functions. The article also describes the degree of legal responsibility of an academic teacher towards other entities.

Keywords: higher education, academic teacher, person performing a public function, public officer, rights and obligations, legal liability

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, nauczyciel akademicki, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny, prawa i obowiązki, odpowiedzialność prawna

Wprowadzenie

Profesja nauczyciela akademickiego, zwłaszcza w europejskiej przestrzeni prawnej, uznawana jest za funkcję o szczególnym znaczeniu dla rozwoju danego społec-

czeństwa¹. Jako *sui generis* służba publiczna, wyrażająca się w misji rozwoju nauki i podnoszenia świadomości młodych pokoleń badaczy, zdaniem części doktryny związana jest z cechą zaufania publicznego, o której mowa m.in. w art. 17 Konstytucji RP². Jest tak nawet pomimo braku formalnego wyodrębnienia przez ustawodawcę „korporacji” zrzeszającej ogół akademików, tak jak ma to miejsce w przypadku innego rodzaju grup gwarantujących tzw. „dobra wyższego rzędu”, np. lekarzy, architektów czy adwokatów. Ten niewątpliwý deficyt doktryny próbuje kompensować regulacjami wynikającymi z art. 70 ust. 4 Konstytucji, gwarantującymi jakość badań naukowych i najlepsze przekazywanie wiedzy³. Potwierdzenie specjalnej roli akademików znajduje się również w przepisach umów międzynarodowych, w tych dotyczących nauczycieli akademickich uczelni niepublicznych, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, jak również w odrębnych ustawach dotyczących uczelni kościelnych⁴.

Z powyższym formalno-prawnym uznaniem funkcji nauczyciela akademickiego korespondują również opinie społeczne, uznające funkcję profesora za profesję cieszącą się bardzo wysokim szacunkiem. Niestety, poziom tego społecznego uznania systematycznie spada. O ile w badaniu CBOS z 1999 r. profesor uniwersytetu cieszył się spośród wszystkich badanych zawodów najwyższym poważaniem, o tyle w analogicznym badaniu CBOS z 2019 r. znalazł się on na miejscu piątym z 83% uznaniem (zaraz po zawodach: robotnika wykwalifikowanego i górnik)⁵. Zmniejszenie się prestiżu powoduje również, że liczba nauczycieli akademickich spada⁶. Nie bez wpływu na ten proces będzie miało również ostateczne odejście przez ustawodawcę w 2019 r. od dotychczasowej konstrukcji nauczyciela akademickiego jako pracownika miano-

1 Zob. R. Tabaszewski, Wybrane aspekty nagradzania nauczycieli za zasługi dla oświaty i wychowania, (w:) E. Biradzka, K. Koziół, Ł. Jurek (red.), Aktualne problemy szkolnictwa wyższego, Lublin 2016, s. 104–117.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

3 R. Tabaszewski, Wstęp, (w:) R. Tabaszewski, Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013, s. 5–8; P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 170; Ł. Kierznowski, Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 171.

4 Zob. A. Domaszak, Odrębność wydziałów kościelnych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w świetle prawa kanonicznego, „Prawo Kanoniczne” 2009, nr 1–2, s. 95. Status poszczególnych członków społeczności akademickich, w tym nauczycieli akademickich KUL oraz nauczycieli akademickich uczelni kościelnych zostanie przedstawiony w odrębnym opracowaniu ze względu na obszerność i wagę zagadnienia.

5 CBOS, „Komunikat z Badań” 1999, nr 32, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K_032_99.PDF; CBOS, „Komunikat z Badań” 2019, nr 157, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_157_19.PDF.

6 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: Rozwój Kadr Naukowych, KNO.411.002.00.2016, Nr ewid. 114/2017/D/16/509/KNO.

wanego z własną pragmatyką urzędniczą na rzecz kontraktowego uregulowania praw i obowiązków stron, którego ramy powinien określać statut uczelni⁷.

Przyczyn spadku zaufania dla nauczycieli akademickich należy doszukiwać się również w braku wystarczająco efektywnych instrumentów prawnych wsparcia godności zawodu akademików, na co zwracają uwagę przedstawiciele doktryny od ponad trzech dekad⁸. Obecnie formalno-prawny poziom ochrony nauczyciela akademickiego, zarówno uczelni publicznej, jak i uczelni niepublicznej, wciąż bowiem odbiega od standardu zagwarantowanego dla nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu, w szkole czy placówce doskonalenia nauczycieli. Celem tego artykułu jest weryfikacja kształtowania się statusu prawnego nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną pod rządami obowiązującej Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: pswn.)⁹, jak również, czy i w jakim zakresie obecnie obowiązująca regulacja wpłynęła na sferę uprawnień i obowiązków nauczyciela akademickiego, będącego w szczególnych sytuacjach funkcjonariuszem publicznym, jak również na zakres jego odpowiedzialności wobec innych podmiotów.

1. Nauczyciel akademicki jako podmiot ochrony prawnej

Wprowadzona ustawą z dnia 3 lipca 2018 r.¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wbrew obecnie obowiązującej linii orzeczniczej i stanowisku doktryny wciąż nie przyznaje *expressis verbis* nauczycielowi akademickiemu statusu osoby pełniącej funkcję publiczną, jak również tym samym nie uznaje go za funkcjonariusza publicznego¹¹. Oba te pojęcia, tj. osoby pełniącej funkcje publiczne (art. 115 § 19 kk.) oraz funkcjonariusza publicznego (art. 115 § 13 kk.), nie są synonimami, a ich zakres znaczeniowy tylko częściowo się pokrywa. Sprawę komplikuje również autonomiczna definicja osoby pełniącej funkcję publiczną, wyrażona w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 5 ust. 2)¹². Dla-

7 Na temat ewolucji regulacji prawnej stosunku pracy nauczyciela akademickiego z mianowania zob. A. Kowalczyk, A. Ludera-Ruszel, Tendencje zmian w zakresie stabilizacji zatrudnienia nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie mianowania, (w:) A. Boheńska, A. Musiała (red.), Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego, Poznań 2016, s. 42.

8 T. Sienkiewicz, Normatywny wymiar godności zawodu nauczyciela akademickiego, (w:) A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz *et al.* (red.), *Abiit, non obiit*. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD, Lublin 2013; zob. R. Tabaszewski, Prawo nauczyciela akademickiego do urlopu dla poratowania zdrowia, (w:) Ł. Jurek (red.), Wybrane administracyjno-prawne problemy realizacji polityk społecznych, Warszawa 2016, s. 104–117.

9 Tekst jedn. z dnia 9 grudnia 2019 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

10 Dz.U. z 2018 r. poz. 1669.

11 W. Gnatiuk, Nauczyciel i nauczyciel akademicki jako funkcjonariusz publiczny, (w:) T. Bojarski (red.), Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa, t. 3, Lublin 1997, s. 449.

12 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. z dnia 5 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, z 2020 r. poz. 695), dalej: u.o.d.i.p.

tego dla ustalenia *in casu*, czy dany nauczyciel akademicki korzysta ze statusu osoby publicznej, konieczne jest sięganie po *opinio iuris*. Jest to konieczne, ponieważ już nawet powierzchowna lektura przepisów obecnie obowiązującej ustawy pswn., w zestawieniu z przepisami regulującymi status zawodów pokrewnych, pozwala na uznanie, że zakres ochrony i przyznanych uprawnień nauczycieli akademickich jest od strony formalnoprawnej znacznie węższy niż nauczycieli szkół publicznych. Korzystają oni bowiem m.in. z dobrodziejstwa przepisu art. 63 Karty Nauczyciela (dalej: kn.)¹³, umożliwiającego im uzyskanie ochrony takiej jak funkcjonariusz publiczny. Pod tym względem ustawowy poziom regulacji nie odbiega zasadniczo od standardu wyrażonego pod rządami poprzednich ustaw regulujących status nauczycieli akademickich, w szczególności ustawy z 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, która nie przyznawała nauczycielowi akademickiemu takiego statusu¹⁴. Co więcej, obecna konstrukcja przepisów pswn., dotycząca form nawiązania stosunku pracy w uczelni publicznej, jak i niepublicznej, w tym zlikwidowanie mianowania, mogłaby pozornie sugerować, że ustawodawca coraz bardziej oddala się od formuły przyznającej specjalną ochronę nauczycielom akademickim, zbliżoną do tej, jaka przysługuje funkcjonariuszom państwowym, podczas gdy zakres nowych uprawnień nieco zbliżył nauczycieli akademickich do grup zawodowych zaliczanych w doktrynie do kategorii funkcjonariuszy publicznych¹⁵.

Obecna regulacja, zawarta w pswn., nie usunęła błędu ustawodawcy z okresu stanu wojennego, który w tym trudnym dla narodu i państwa okresie pozbawił tradycyjnego przymiotu funkcjonariuszy publicznych zarówno nauczycieli zatrudnionych w szkole, jak i nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni. Do 1982 r. skuteczna ochrona nauczycieli i nauczycieli akademickich, właściwa dla funkcjonariuszy publicznych, przewidziana była na podstawie przepisów ustawowych, w tym w oparciu o Kartę Praw i Obowiązków Nauczyciela z 27 kwietnia 1972 r.¹⁶, którego art. 52 zd. 1 uznawał, że „nauczycielowi i nauczycielowi akademickiemu służy w związku z pełnieniem obowiązków służbowych prawo do ochrony przyznanej pracownikom państwowym”¹⁷. Powyższe rozważania nie mają charakteru czysto historycznego.

13 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2215).

14 Dz.U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

15 W praktyce przepisy obecnej ustawy nakładają nowe obowiązki zarówno na uczelni publicznej, jak i niepublicznej, w tym w zakresie raportowania o aktywności naukowej i pozanaukowej nauczycieli akademickich, zbliżając tym samym uprawnienia nauczyciela akademickiego do uprawnień i przywilejów przysługujących funkcjonariuszom publicznym korzystającym z pragmatyk zawodowych. Dotyczy to m.in. korzystnych dla nauczycieli akademickich przepisów dotyczących urlopów dla poratowania zdrowia, zasad zatrudniania, przedłużania zatrudnienia czy zawierania umowy o pracę na czas nieokreślony bez przeprowadzenia konkursu; zob. A. Kowalczyk, A. Ludera-Ruszel, *Tendencje...*, *op. cit.*, s. 42.

16 Dz.U. z 1972 r. Nr 16, poz. 114.

17 A. Spotowski, *Przestępstwo nadużycia służbowego i łapownictwa w nowym kodeksie karnym*, Warszawa 1972, s. 29.

Uznanie nauczycieli akademickich nie za funkcjonariuszy publicznych, ale za osoby pełniące funkcję publiczną, nie ma charakteru prawnie irrelevantnego, pozwala bowiem na ustalenie jego statusu na płaszczyźnie administracyjnoprawnej i kar-noprawnej, a w mniejszym stopniu cywilnoprawnej, jak również pozwala na przy-pisanie szczególnej odpowiedzialności wobec określonej kategorii podmiotów oraz przyznania dodatkowej ochrony właściwej dla funkcjonariuszy¹⁸.

Refleksem tej nieobowiązującej regulacji z 1972 r., przyznającej nauczycielowi status funkcjonariusza publicznego, są obecnie jedynie przepisy kn. W znowelizowa-nym dnia 11 kwietnia 2007 r. przepisie art. 63 do kn. uznano, że „nauczyciel, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, korzysta z ochrony przewi-dzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁹”. Celem tej regulacji nie było rozszerzenie kata-logu funkcjonariuszy publicznych, ale zapewnienie nauczycielom „ochrony takiej jak funkcjonariusze publiczni”. Oznacza to, że organ prowadzący szkołę i dyrektor szkoły są obecnie obowiązani z urzędu występować w obronie nauczyciela, gdy ustalone dla nauczyciela uprawnienia zostaną naruszone.

Warto zauważyć, że analogicznego przepisu, takiego jak ten wyrażony w art. 63 kn., gwarantującego nauczycielom akademickim porównywalną lub zbli-żoną ochronę „taką jak funkcjonariusze publiczni”, nie zawarto w ustawie z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym²⁰ ani też w żadnej z ustaw dotyczącej szkolnictwa wyż-szego, wydanej po transformacji ustrojowej²¹. Oznacza to, że w razie naruszenia dobra nauczyciela akademickiego organy uczelni: rektor i senat (art. 17 pswn.), nie są zo-bowiązane do występowania z urzędu w obronie nauczyciela akademickiego. Ten róż-nicujący i nieuzasadniony poziom traktowania nauczycieli i nauczycieli akademickich jest petryfikowany w obecnym stanie prawnym zarówno przez kk., jak i pswn.

Pomimo że nauczyciele akademicy nie są funkcjonariuszami publicznymi, po-nieważ nie mieszczą się w żadnej z kategorii podmiotów wymienionych w art. 115 § 13 kk., jak również nie korzystają tak jak nauczyciele publicznych przedszkoli, szkół i placówek doskonalenia nauczycieli z ochrony takiej, jak funkcjonariusze publiczni, to obie te grupy zawodowe są tradycyjnie zaliczane w orzecznictwie za osoby peł-niące funkcje publiczne. Jest nią „funkcjonariusz publiczny, członek organu samo-rządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub

18 W. Gnatiuk, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 450.

19 Tekst jedn. z dnia 11 września 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950); P. Duksa, M. Tomkiewicz, *Nauczyciel funkcjonariuszem publicznym? Zakres ochrony i odpowiedzialności nauczycieli w pol-skim prawie karnym*, „Studia Warmińskie” 2001, nr 48, s. 22.

20 Dz.U. z 1982 r. Nr 14, poz. 113.

21 Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385).

uznane przez ustawę lub wiążącą RP umowę międzynarodową”²². Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną, jak i związany z nim zakres ochrony nauczyciela akademickiego, należy jednak odróżniać od szerszego jeszcze pojęcia „osoby publicznej”, który swoim zakresem znaczeniowym obejmuje „osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania podstaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie” ze względu na ich określone dokonania w różnych sferach życia publicznego²³. Rozróżnienie to ma doniosłe znaczenie prawne, ponieważ determinuje stopień korzystania zainteresowanego z prawa do prywatności, którego doza jest mniejsza w przypadku osoby publicznej niż osoby pełniącej funkcję publiczną. Osoba publiczna powinna strzec godności zawodu nie tylko w działalności publicznej zawodowej, ale również sferze życia prywatnego²⁴.

2. Zakres uprawnień i ochrona nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną

Ze względu na brak jednoznacznej regulacji w pswn. obecnie kluczowe dla uznania nauczycieli akademickich za osoby pełniące funkcje publiczne jest postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2004 r., podkreślające szczególne usytuowanie nauczyciela akademickiego w systemie edukacji narodowej. Zdaniem SN „zachowanie nauczyciela akademickiego, związane z wykonywaniem przez niego (ustawowych) obowiązków (...) stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP) i spełnia kryterium pełnienia funkcji publicznej”²⁵. Wiąże się to również z tym, że „podstawową funkcją uniwersytetu jest kształcenie” w wymiarze i interesie indywidualnym i publicznym²⁶. Jednoznacznie w omawianej kwestii wypowiada się orzecznictwo sądów karnych i administracyjnych. NSA wielokrotnie uznawał, że nauczyciele akademicy są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu u.o.d.i.p.²⁷, to znaczy, że wykonują funkcje prawne związane z pewnym zakresem uprawnień i obowiązków związanych z realizacją zadań o znaczeniu publicznym²⁸. Nie ma przy tym znaczenia, czy mamy do czynienia z nauczy-

22 Art. 115 § 19 kk.

23 Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

24 Odmienne K. Wiak, Art. 139, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym, Warszawa 2012, s. 772.

25 Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 74/04; Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2004 r. V KK 74/04, „Palestra” 2006, z. 1/2, s. 252–258.

26 Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., IV SA/Wr 389/15.

27 Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 196/13; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., I OSK 1139/15.

28 P. Szustakiewicz, Status nauczyciela oraz tryb udzielania odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 2, s. 61; wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 196/13.

cielami akademickimi uczelni publicznej, czy uczelni niepublicznej, jak również nauczycieli uczelni kościelnych, ponieważ w związku z realizacją przez nich zadań o znaczeniu publicznym ich status prawny nie doznaje ograniczeń, a w zakresie ustawowo przyznanych im świadczeń nauczycieli akademickich uczelni niepublicznych i kościelnych należy traktować „na równi z odpowiednimi pracownikami uczelni publicznych”²⁹.

Przepisy u.o.d.i.p. czynią zadość opinii publicznej, która ma prawo uzyskać informację na temat wydatkowania środków publicznych i funkcjonowania uczelni dysponującej środkami publicznymi³⁰. W konsekwencji uczelnia jest podmiotem zobowiązanym do ujawnienia informacji na temat wydatkowania takich środków, nie może natomiast przekazywać informacji publicznej o zakresie wynagrodzenia z prowadzonej przez nich działalności naukowej, dydaktycznej i badawczej nauczycielach akademickich. Jest tak, ponieważ nauczyciele akademicy nie są funkcjonariuszami publicznymi, jak również nie korzystają z ochrony takiej jak funkcjonariusze publiczni, zatem informacje dotyczące ich działalności bezpośrednio niezwiązanej z wydatkowaniem środków publicznych nie podlegają udostępnieniu w tym trybie³¹. Tym samym, w mojej ocenie, nauczyciele akademicy, w odróżnieniu od np. nauczycieli publicznych szkół i przedszkoli, nie mogą być przedmiotem informacji publicznej w wyżej wymienionym zakresie, w szczególności ze względu na potencjalną choćby możliwość naruszenia ich prawa do prywatności³².

Nauczyciel akademicki jest również uznany za osobę pełniącą funkcje publiczne przez zdecydowaną większość przedstawicieli doktryny prawa karnego. Robert Zawłocki wskazuje, że zachowanie nauczyciela akademickiego, związane z wykonywaniem przez niego obowiązków, o jakich mowa w prawie o szkolnictwie wyższym, stanowi realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa, jakim jest prawo do nauki, i spełnia kryterium pełnienia funkcji publicznej³³. Zdaniem Włodzimierza Wróbla nauczyciel akademicki stwierdzający zaliczenie egzaminu jest klasycznym przykładem osoby uprawnionej do wystawiania dokumentów zawierających poświadczenie z cechą zaufania publicznego³⁴. Również Katarzyna Banasik uznaje, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest każdy nauczyciel akademicki z racji tego, że jest

29 Postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2002 r., I OSK 1697/12.

30 K. Banasik, Nauczyciel akademicki jako osoba pełniąca funkcję publiczną w świetle prawa karnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5, s. 66–75; wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r., I OSK 3133/14.

31 P. Szustakiewicz, Status..., *op. cit.*, s. 61.

32 Wyrok WSA w Gliwicach z 31 maja 2016 r., IV SAB/GI 52/16.

33 R. Zawłocki, Art. 115 KK, (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116, Warszawa 2017, Lex.

34 W. Wróbel, Art. 115, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Komentarz, tom II, Warszawa 2013, s. 1561; S. Dziwisz, Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 3, s. 132.

zatrudniony w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi³⁵. Nie ma przy tym znaczenia, czy jest on zatrudniony w uczelni publicznej, czy w uczelni niepublicznej³⁶. Bez znaczenia pozostaje również fakt, czy pełni on jakąś dodatkową funkcję związaną z zarządzaniem uczelnią bądź zasiada w organach dyscyplinarnych funkcjonujących na podstawie pswn.

Uznanie nauczyciela akademickiego za osobę pełniącą funkcję publiczną ma swoje doniosłe konsekwencje. Wprawdzie status ten nie jest wyraźnie zapisany w żadnej z ustaw, ale można go dekodować z wielu przepisów obecnie obowiązującego pswn. W szczególności istotny jest art. 115 ust. 2 pswn., w którego świetle każdy nauczyciel akademicki jest obowiązany do uczestniczenia w pracach organizacyjnych na rzecz uczelni oraz zobowiązany do stałego podnoszenia kompetencji zawodowych. Pozostałe obowiązki zależą od kategorii nauczyciela akademickiego: pracownika dydaktycznego, badawczego lub badawczo-dydaktycznego. Do podstawowych obowiązków nauczyciela akademickiego, będącego pracownikiem dydaktycznym, należy kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów. W przypadku pracowników badawczych obowiązkowe jest prowadzenie działalności naukowej lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów. Z kolei do zadań pracowników badawczo-dydaktycznych należy prowadzenie działalności naukowej, kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów. W konsekwencji kwestia zatrudnienia nauczyciela akademickiego, o której stanowi art. 119 pswn., stanowi sprawę publiczną, zaś informacje z naboru na stanowisko związane z pełnieniem funkcji publicznej są informacją publiczną, pozwalając bowiem zweryfikować wynikającą z art. 60 Konstytucji RP zasadę równego dostępu do służby publicznej³⁷. Zarówno osoby startujące w takich konkursach na stanowisko nauczyciela akademickiego, jak również studenci i doktoranci, którzy nie są osobami pełniącymi funkcję publiczną, mają prawo do uzyskania informacji publicznej w tym zakresie³⁸.

Szczególny status nauczyciela akademickiego doktryna prawa administracyjnego wiąże z jego dodatkowymi obowiązkami, w tym z przypisaną szczególną odpowiedzialnością za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia, czyli obowiązkami wyrażonymi we wstępie do pswn., oraz ze specjalnym rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidzianej w art. 275–306 pswn. Helena Szewczyk wiąże publiczność funkcji nauczyciela akademickiego z nałożonym na nauczycieli akademickich obowiązkiem profesjonalizmu, przejawia-

35 K. Banasik, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 66–75; odmiennie J. Giezek, art. 115 KK, (w:) J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 734.

36 W. Gnatiuk, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 451.

37 Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., OSK 2488/13.

38 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 października 2016 r., II SAB/Po 46/16. Jest nią również protokół z posiedzenia komisji konkursowej, który zawiera oświadczenie wiedzy członków komisji będących funkcjonariuszami publicznymi”; wyrok NSA z dnia 11 listopada 2016 r., I OSK 1139/15.

jącego się w powinności stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się okresowym ocenom³⁹. Taka ocena jest przewidziana w art. 128 ust. 1 pswn. i może być pozytywna albo negatywna. Obecność w powyższej regulacji również obowiązku uwzględnienia opinii studentów i doktorantów o nauczycielu akademickim (art. 128 ust. 4 i 6 pswn.) potwierdza w mojej ocenie publiczny charakter jego funkcji.

3. Odpowiedzialność nauczyciela akademickiego będącego funkcjonariuszem publicznym

Jak już ustalono, w obecnym stanie prawnym pojęcia „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną” nie są tożsame. Jednak, co do zasady, każdy nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną, natomiast nie jest funkcjonariuszem publicznym, ponieważ nie jest wymieniony w art. 115 § 13 kk., chyba że pełni określone ustawowo funkcje w uczelni publicznej bądź niepublicznej⁴⁰. Wyjątek stanowi sytuacja, w której dany podmiot prawa występuje w podwójnie związanej roli: osoby orzekającej w organie dyscyplinarnym działającym na podstawie pswn. (art. 115 § 13 pkt 3 kk.), osoby wydającej decyzje administracyjne (art. 115 § 13 pkt 4 kk.) bądź osoby zajmującej stanowisko kierownicze (art. 115 § 13 pkt 6 kk.)⁴¹. *Mutatis mutandis*, na gruncie prawa karnego uznaje się słusznie, że nie każdy nauczyciel akademicki jest funkcjonariuszem publicznym, ale każdy funkcjonariusz publiczny będący nauczycielem akademickim jest osobą pełniącą funkcje publiczne. W tym pierwszym przypadku zanika szczególna ochrona nauczyciela akademickiego w trakcie wykonywania jego zadań naukowych i badawczych oraz w związku z nimi, jak również poziom jego odpowiedzialności ulega zawężeniu do odpowiedzialności karnej przewidzianej dla zwykłych podmiotów⁴².

Zakres odpowiedzialności nauczyciela akademickiego będącego funkcjonariuszem publicznym jest uzależniony od tego, czy i do której kategorii wymienionej w art. 115 § 13 kk. należy. Pierwszą kategorią nauczycieli akademickich jako osób ponoszących szczególną odpowiedzialność karną i administracyjnoprawną są podmioty uprawnione przez pswn. do podejmowania decyzji administracyjnych w uczelni (art. 115 § 13 pkt 4 kk.). Jak wskazuje Katarzyna Banasik, ponoszą oni szerszą odpowiedzialność na gruncie prawa administracyjnego niż prawa karnego⁴³.

39 H. Szewczyk, Reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych: wybrane problemy, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 31, s. 108–115.

40 R. Krajewski, Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, t. 1, s. 16.

41 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 listopada 2016 r., II SA/Po 466/16.

42 W. Gnatiuk, Nauczyciel..., *op. cit.*, s. 448.

43 K. Banasik, Nauczyciel..., *op. cit.*, s. 67.

W mojej ocenie nie należą natomiast do tej kategorii osób ponoszących z tego tytułu szczególną odpowiedzialność nauczyciele akademicki dodatkowo zatrudnieni w uczelni i podejmujący wyłącznie czynności usługowe bądź nauczyciele akademicki będący jednocześnie członkami samorządu doktorantów lub Krajowej Reprezentacji Doktorantów (art. 339 pswn.). Podmioty te nie wydają bowiem decyzji administracyjnych, co do zasady są bowiem przedmiotem takich decyzji, np. decyzji o skreśleniu z listy doktorantów⁴⁴.

Szczególny rodzaj odpowiedzialności spoczywa na nauczycielach akademickich zajmujących kierownicze stanowisko w uczelni (art. 115 § 13 pkt 6 kk.). Doktryna prawa karnego wskazuje, że w skład tego grona osób, na które nałożona została taka odpowiedzialność, należy zaliczyć zarówno osoby kierujące całością jak i tylko częścią uczelni. Andrzej Wąsek wskazuje, że funkcjonariuszami publicznymi w uczelni państwowej są rektor i prorektorzy, jak również dziekani, prodziekani, dyrektorzy instytutów czy kierownicy katedr⁴⁵. Z kolei Radosław Krajewski uznaje, że osobami zajmującymi kierownicze stanowisko w uczelni są także kierownicy zakładów⁴⁶. Powyższą kwestię, wyrażoną w poglądach doktryny prawa karnego, należy uzupełnić obecnie funkcjonującymi przepisami pswn., zobowiązującymi zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne do określenia w swoich statutach zasad powoływania osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływania⁴⁷. Również w świetle obowiązujących przepisów, szczególnie przepisów prawa pracy, na osoby pełniące funkcje kierownicze raczej nałożono dodatkowe obowiązki i rozszerzono reżim odpowiedzialności prawnej, niż poszerzono ich sferę uprawnień.

Przepisy obecnego pswn. wyróżniają co najmniej dwie podstawy obostrzonej odpowiedzialności związanej z pełnieniem funkcji kierowniczych. Pierwsza z nich została zawarta w katalogu kar dyscyplinarnych, gdzie znajduje się ewentualność pozbawienia nauczyciela akademickiego prawa do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelniach na okres od 6 miesięcy do 5 lat⁴⁸. Drugą stanowi przepis art. 23 ust. 2 pkt 6 pswn. określający, że do zadań rektora należy m.in. powoływanie osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływanie, co dodatkowo zwiększa

44 Zob. R. Tabaszewski, K. Kozioł, Utrata statusu doktoranta w świetle obowiązującego prawa – przypadki szczególne, (w:) J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, Lublin 2016, s. 403–410.

45 A. Wąsek, Art. 115 KK, (w:) O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski *et al.* (red.), t. 1, Warszawa 2004, s. 405.

46 R. Krajewski, *Funkcjonariusz...*, *op. cit.*, s. 15–16.

47 Kategoryczna konstrukcja art. 34 pswn. wskazuje, że w statucie każdej uczelni należy zatem co najmniej w sposób ramowy (lub bardziej dokładny) określić wymogi obowiązujące na danym stanowisku kierowniczym, które może objąć nauczyciel akademicki. Pozwala to na bardziej precyzyjne delimitowanie jego statusu prawnego.

48 Zob. art. 276 pswn.

jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje⁴⁹. Powyższa odpowiedzialność, w świetle art. 32 ust. 2 pswn., w równym stopniu odnosi się do rektorów uczelni publicznych, jak i uczelni niepublicznych, dlatego też uczelnie, a w praktyce stosowania obowiązującego prawa szczególnie uczelnie niepubliczne, powinny mieć na uwadze, aby przepisy ich statutów nie były dużo bardziej rygorystyczne niż obowiązujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁵⁰. Również wykładnia statutu nie powinna być stosowana rozszerzająco, w tym wobec nauczycieli akademickich będącymi jednocześnie osobami publicznymi i osobami pełniącymi funkcje kierownicze⁵¹.

Poza wyżej wymienionymi osobami, zajmującymi kierownicze stanowisko w uczelni, do kategorii funkcjonariuszy publicznych w mojej ocenie należy zaliczyć również kanclerzy uczelni, nauczycieli akademickich zatrudnionych w MNiSzW, Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, jak również w ministerstwach pełniących nadzór na uczelnią, tj. przez: ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych w przypadku uczelni służb państwowych, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przypadku uczelni artystycznych, ministra właściwego do spraw zdrowia w przypadku uczelni medycznych, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w przypadku uczelni morskiej⁵². Nie ma przy tym znaczenia, czy są oni zatrudnieni w uczelni publicznej, czy niepublicznej.

Interesującą ostatnią kategorią nauczycieli akademickich, którzy posiadają szczególny status i uprawnienia jako funkcjonariusze publiczni (art. 115 § 13 pkt 3 kk.), są nauczyciele akademicy będący rzecznikami dyscyplinarnymi bądź orzekającymi w organach dyscyplinarnych na podstawie art. 279 pswn.: uczelnianej komisji dyscyplinarnej oraz komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa

49 Uzasadnioną konfuzję może także budzić poszerzona odpowiedzialność rektora, zestawiona zwłaszcza z nieograniczoną odpowiedzialnością przedstawicieli samorządu studentów i samorządu doktorantów będących współuczestnikami procedury zmierzającej do powołania osoby do pełnienia funkcji kierowniczej, do której zakresu obowiązków należą sprawy studenckie lub sprawy doktorantów, analizowanej szczególnie pod kątem katagorycznej treści art. 23 ust. 5 pswn., zob. Pismo z dnia 19 lutego 2019 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, DSW. WNP.5013.30.2019, Organy jednoosobowe, które uczelnie może określić w statucie – w świetle ustawy 2.0.

50 Na przykład w zakresie określonym treścią przepisu art. 220 § 1 kk.

51 W tym kontekście należy z pewną dozą krytycyzmu ocenić wyrażony w art. 343 ust. 1 pkt 19 pswn. obowiązek przekazywania szczegółowych informacji o pełnionych przez poszczególnych nauczycieli akademickich funkcjach kierowniczych w uczelni, zarówno w POL-onie 1.0, a następnie POL-onie 2.0, do których wydaje się, że dostęp może mieć zbyt wiele podmiotów. Zestawienie tego przepisu z regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych może powodować uznanie, że zasada ta stoi w sprzeczności z deklarowaną w ustawie zasadą zagwarantowanej autonomii i deklarowaną przez ustawodawcę swobodą, a nie obowiązkiem określania funkcji kierowniczych.

52 Por. P. Duksa, M. Tomkiewicz, *Nauczyciel...*, *op. cit.*, s. 232; M. Miemieć, *Nadzór nad uczelniami publicznymi*, (w:) J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław 2014, s. 188.

Wyższego. Są nimi również nauczyciele orzekający w innych pozauczelnianych organach dyscyplinarnych, takich jak komisja dyscyplinarna przy ministrze sprawującym nadzór nad uczelnią, jak również komisja dyscyplinarna danego samorządu zawodowego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W przypadku nauczyciela akademickiego uzyskanie przez niego statusu funkcjonariusza publicznego nastąpi w chwili powołania go w skład organów dyscyplinarnych⁵³. Na koniec warto również zauważyć, że w praktyce nauczyciel akademicki może sprawować kilka funkcji jednocześnie, co prowadzi do zbiegu podstaw prawnych odpowiedzialności. Za trafny należy uznać przykład nakładania się obowiązków rektora lub dziekana, którzy jako osoby zajmujące stanowiska kierownicze jednocześnie są uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych⁵⁴. W praktyce zakres odpowiedzialności komplikuje się również w sytuacji, gdy nauczyciel akademicki pełni inne funkcje publiczne bezpośrednio niezwiązane z nauką, zwłaszcza gdy jest osobą publiczną bądź prowadzi zajęcia jako nauczyciel w publicznej szkole, przedszkolu lub placówce doskonalenia nauczycieli.

Uwagi końcowe

Problematyka statusu nauczyciela akademickiego jako osoby pełniącej funkcję publiczną w polskiej doktrynie prawniczej: karnej i administracyjnej, jest wciąż traktowana w sposób marginalny. Jest tak pomimo to, że nauczyciele akademicy cieszą się jednoznacznie pozytywnym odbiorem ze strony społeczeństwa. Wciąż nie jest do końca jasne, dlaczego status prawny nauczyciela akademickiego, w tym zakres jego uprawnień i obowiązków, jako osoby pełniącej funkcję publiczną nie został wystarczająco dokładnie określony w krajowym ustawodawstwie. Nowa ustawa – pswn. nie zawiera przepisu wprost przyznającego nauczycielowi akademickiemu statusu osoby pełniącej funkcję publiczną. Nie jest również jednoznaczne, w jakim zakresie status ten należy wykonywać wyłącznie z orzecznictwa, a także w jakim z doktryny prawniczej, która jednoznacznie uznaje, że nauczyciel akademicki jako osoba zatrudniona w uczelni, czyli jednostce dysponującej środkami publicznymi, wykonuje funkcje publiczne. Jak wynika z poczynionej analizy, w świetle obecnych regulacji konstytucyjnych i orzecznictwa NSA nie powinno mieć przy tym znaczenia, czy nauczyciel akademicki jest zatrudniony w uczelni publicznej, niepublicznej, czy korzysta ze statusu pracownika uczelni kościelnej.

Należy odnotować również, że w świetle pswn. w dalszym ciągu nauczyciel akademicki nie jest uznawany za funkcjonariusza publicznego. W mojej ocenie koncepcja traktowania nauczycieli akademickich jako osób pełniących funkcje publiczne

53 Status i ochrona prawnokarna osób zasiadających w organach dyscyplinarnych jest szeroko opisana w literaturze, zob. K. Wiak, Art. 139..., *op. cit.*, s. 767–770.

54 K. Banasik, Nauczyciel..., *op. cit.*, s. 69.

wciąż może być atrakcyjną i użyteczną formułą prawną, która nie straciła na swojej aktualności. Jest tak, pomimo że ustawodawca odszedł w 2019 r. od konstrukcji mianowania na rzecz wybitnie elastycznego modelu kreowania i modyfikowania stosunku pracy z nauczycielami akademickimi. Oddalając się bowiem od funkcjonującego przez prawie sześć dekad modelu centralistycznego, ustawodawca przesunął się w stronę autonomicznego modelu przedwojennego, zbliżając niektóre uprawnienia nauczycieli akademickich do uprawnień przysługujących funkcjonariuszom publicznym, które zostały zagwarantowane w ich pragmatykach służbowych.

W odróżnieniu jednak od regulacji przedwojennej, przyznającej nauczycielom uczelni publicznych i KUL specjalny status funkcjonariusza publicznego, obecnie nauczyciel akademicki zarówno uczelni publicznej, jak i niepublicznej nie korzysta z takiego specjalnego statusu. Nie zostały mu również przyznane dodatkowe środki ochrony takie jak przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu. Tezę powyższą, w odniesieniu do nauczycieli akademickich łączących kilka funkcji, potwierdza również nałożony na uczelnie obowiązek precyzyjnego określania w statucie, które funkcje pełnione przez akademików są funkcjami kierowniczymi. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy nauczyciel akademicki zajmuje stanowisko kierownicze, jest członkiem organu dyscyplinarnego, a także osobą wydającą decyzje administracyjne. Obecne ustawodawstwo petryfikuje również stan swego rodzaju dualizmu prawnego, w którym od 1982 r. wciąż funkcjonują obok siebie dwa odrębne reżimy ustawowe, przyznające zbliżonym grupom zawodowym: nauczycielom i nauczycielom akademickim odmienny zakres uprawnień i obowiązków. Wciąż nie jest jasne, dlaczego nauczycielom akademickim na gruncie pswn. nie przysługuje poziom ochrony przyznany nauczycielom przez przepisy kn., w tym instrumenty obligujące władze uczelni do występowania z urzędu w obronie nauczyciela akademickiego w sytuacji, gdy jego ustalone uprawnienia zostaną naruszone.

BIBLIOGRAFIA

- Banasik K., Nauczyciel akademicki jako osoba pełniąca funkcję publiczną w świetle prawa karnego, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5.
- Duksa P., Tomkiewicz M., Nauczyciel funkcjonariuszem publicznym? Zakres ochrony i odpowiedzialności nauczycieli w polskim prawie karnym, „Studia Warmińskie” 2001, nr 48.
- Dziwisz S., Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 3.
- Domaszak A., Odrębność wydziałów kościelnych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w świetle prawa kanonicznego, „Prawo Kanoniczne” 2009, nr 1–2.
- Filar M., Zakres pojęciowy znamienia „pełnienie funkcji publicznej” na gruncie art. 228 kk., „Palestra” 2003, z. 7–8.
- Gnatiuk W., Nauczyciel i nauczyciel akademicki jako funkcjonariusz publiczny, (w:) T. Bojarski (red.), Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa, t. 3, Lublin 1997.

- Kierznowski Ł., Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2.
- Kowalczyk A., Ludera-Ruszel A., Tendencje zmian w zakresie stabilizacji zatrudnienia nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawie mianowania, (w:) A. Boheńska, A. Musiała (red.), Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego, Poznań 2016.
- Krajewski R., Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniący funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, t. 1.
- Miemiec M., Nadzór nad uczelniami publicznymi, (w:) J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus (red.), Zarządzanie szkołą wyższą, Wrocław 2014.
- Sienkiewicz T., Normatywny wymiar godności zawodu nauczyciela akademickiego, (w:) A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz *et al.* (red.), Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD, Lublin 2013.
- Spotowski A., Przestępstwo nadużycia służbowego i łapownictwa w nowym kodeksie karnym, Warszawa 1972.
- Szewczyk H., Reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych: wybrane problemy, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 31.
- Szustakiewicz P., Status nauczyciela oraz tryb udzielania odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 2.
- Tabaszewski R., Prawo nauczyciela akademickiego do urlopu dla poratowania zdrowia, (w:) Ł. Jurek (red.), Wybrane administracyjno-prawne problemy realizacji polityk społecznych, Warszawa 2016.
- Tabaszewski R., Vademecum doktoranta Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.
- Tabaszewski R., Wybrane aspekty nagradzania nauczycieli za zasługi dla oświaty i wychowania, (w:) E. Biradzka, K. Kozioł, Ł. Jurek (red.), Aktualne problemy szkolnictwa wyższego, Lublin 2016.
- Tabaszewski R., Kozioł K., Utrata statusu doktoranta w świetle obowiązującego prawa – przypadki szczególne, (w:) J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki, Lublin 2016.
- Wąsek A., Art. 115 KK, (w:) O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski *et al.*, t. 1, Warszawa 2004.
- Wiak K., Art. 139, (w:) M. Pyter (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym, Warszawa 2012.
- Winczorek P., Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000.
- Wróbel W., Art. 115, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Komentarz, t. II, Warszawa 2013.
- Zawłocki R., Art. 115 KK, (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116, Warszawa 2017.