

Michał Sopiński

Akademia Wymiaru Sprawiedliwości

<https://orcid.org/0000-0001-5429-601X>

michal.sopinski@aws.edu.pl

Pozycja uczelni służb państwowych w systemie szkolnictwa wyższego na przykładzie uczelni Służby Więziennej

The position of government service higher education institution in the higher education system on the example of the Prison Service public higher education institution

Streszczenie

Artykuł analizuje szczególną pozycję uczelni służb państwowych w polskim systemie szkolnictwa wyższego, koncentrując się na przykładzie uczelni Służby Więziennej. Główną cechą tych uczelni jest ich podwójny status prawny: z jednej strony działają jako uczelnie na mocy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a z drugiej są integralnie wpisane w struktury służb mundurowych, których działanie regulują odrębne ustawy. Na tym tle uczelnia Służby Więziennej wyróżnia się modelem zagwarantowania autonomii akademickiej. W przeciwieństwie do innych uczelni służb państwowych, gdzie rektor jest wyznaczany przez ministra, Rektora-Komendanta tej uczelni powołuje jej Senat. To rozwiązanie, wraz z brakiem bezpośredniej zależności służbowej od kierownictwa Służby Więziennej, skutecznie chroni konstytucyjną zasadę autonomii uczelni. Autor przedstawia postulat *de lege ferenda*, by ten modelowy sposób organizacji stał się wzorem do wprowadzenia w innych uczelniach służb państwowych, umacniając ich pozycję jako autonomicznych podmiotów życia akademickiego.

Słowa kluczowe: autonomia uczelni, system szkolnictwa wyższego, Służba Więzienna

Summary

The article examines the unique position of government service higher education institution within the Polish higher education system, using the Prison Service government service higher education institution as a case study. The defining feature of these institutions is their dual legal status: they operate as government service higher education institutions under the Higher Education and Science Law while being integral parts of uniformed services, governed by separate statutes. Within this context, the Prison Service government service higher education institution stands out due to its model of safeguarding academic autonomy. Unlike other government service higher education institutions, where the rector is appointed by the relevant minister, the Rector-Commandant of this government service higher education institution is appointed by its Senate. This solution, combined with the lack of direct subordination to the Prison Service leadership, effectively upholds the constitutional principle of higher education institution autonomy. The author proposes that this model of governance should be adopted as a template for other state service government service higher education institutions, thereby strengthening their position as full-fledged actors in the academic community.

Keywords: Higher Education Institution Autonomy, Higher Education System. Prison Service

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu poświęconej funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego, stosunkowo nieobecne jest zagadnienie szczególnej kategorii uczelni, mianowicie uczelni służb państwowych, których status prawny oraz rola w systemie szkolnictwa wyższego znacząco różni się od pozycji uczelni publicznych podlegających nadzorowi ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz uczelni artystycznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury. Jedne i drugie tworzą przy tym system polskiego szkolnictwa wyższego. A pojęcie systemu implikuje istnienie jednolitych zasad i regulacji dla wszystkich elementów tego systemu, a takim jest m.in. uczelnia jako szkoła wyższa. Oznacza to, że omówienie pozycji uczelni służb państwowych na przykładzie uczelni Służby Więziennej powinno być dokonane z perspektywy wykładni

systemowej, gdyż bez jej zastosowania szkolnictwo wyższe w Polsce nie byłoby systemem¹.

Obecnie w Polsce oprócz uczelni wojskowych nad którymi nadzór sprawuje minister obrony, funkcjonuje szereg uczelni służby państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji oraz jedna uczelnia Służby Więziennej, nad którą nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości. Istnienie tych uczelni, w odróżnieniu od uczelni publicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, opiera się na swego rodzaju dualizmie, albowiem z jednej strony są one uczelniami w rozumieniu ustawy p.s.w.n.², z drugiej strony zaś z konieczności wpisane są w organizację i funkcjonowanie konkretnych służb państwowych, czyli materię określoną innymi aktami normatywnymi aniżeli ustawa p.s.w.n. Ich sytuację można więc porównać do znanej ze słynnego eksperymentu myślowego austriackiego fizyka Erwina Schrödingera sytuacji kota zamkniętego w szczelnej skrzynce, który zgodnie z zasadami mechaniki kwantowej aż do momentu otwarcia pudełka i obserwacji jego stanu znajduje się w stanie superpozycji, czyli jest jednocześnie żywy i martwy.

Jedną z takich właśnie uczelni - uczelni Schrödingera - jest uczelnia Służby Więziennej³. Jej szczególny status oraz pozycja prawna wynika z tego, że do jej organizacji i funkcjonowania mają zastosowanie zarówno przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyższym i nauce [dalej: ustawa p.s.w.n.], jak również, jako przepisy szczególne, przepisy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej [dalej: ustawa o SW]. Uczelnia Służby Więziennej stanowi zatem egzemplaryczny przykład uczelni służb państwowych w polskim systemie szkolnictwa wyższego, pozostając jednocześnie wyjątkową, gdyż jest jedyną uczelnią nadzorowaną przez Ministra Sprawiedliwości.

¹ Por. M. Sopiński, *From Reasoning to Legal Reasoning*, „Law • Education • Security”, 2023, nr 120 (III), s. 441-458.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn zm.).

³ Ze względu na liczne zmiany nazw uczelni Służby Więziennej w pierwszych latach jej funkcjonowania (2018-2025), używam ogólnego określenia rodzajowego, którym posługuje się ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1683 z późn. zm.).

Uczelnia Służby Więziennej w świetle ustawy p.s.w.n., ustawy o SW oraz statutu

Wpierw należy jednak ustalić status prawny uczelni Służby Więziennej jako uczelni i jej miejsce w systemie szkolnictwa wyższego. Podstawowym aktem prawnym, na którym opiera się system polskiego szkolnictwa wyższego, jest ustawa p.s.w.n., albowiem określa ona zasady funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego oraz nauki, który tworzą uczelnie, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Polska Akademia Nauk, działająca na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, instytuty naukowe PAN, instytuty badawcze, działające na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych oraz inne podmioty i jednostki wskazane w ustawie. Zgodnie z art. 9 ustawy p.s.w.n. uczelnia posiada osobowość prawną, jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie, prowadzi studia na co najmniej jednym kierunku.

Sposób tworzenia publicznych uczelni wyższych jest ściśle określony przez przepisy prawa i przewiduje dwie ścieżki - za pomocą ustawy oraz przy pomocy rozporządzenia. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy p.s.w.n. publiczną uczelnię akademicką tworzy się w drodze ustawy, zaś na podstawie art. 35 ust. 2 u.p.s.w.n. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, tworzy publiczną uczelnię zawodową lub zmienia jej nazwę. Przepisy szczegółowe regulujące kwestię tworzenia uczelni służb państwowych zostały zaś zawarte w art. 434 ustawy p.s.w.n. W obecnym stanie prawnym uczelnię służb państwowych będącą uczelnią zawodową tworzy, likwiduje lub zmienia jej nazwę minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo Ministra Sprawiedliwości, mając na uwadze potrzeby bezpieczeństwa publicznego. Uczelnia Służby Więziennej nie została jednak utworzona w trybie art. 434 ust. 5 u.p.s.w.n, gdyż powstała ona jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy p.s.w.n.

Uczelnia Służby Więziennej powstała jako „Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie” w dniu 31 sierpnia 2018 roku na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁴ wydanego na pod-

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz.U. 2018 poz. 1461).

stawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Niedługo później na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie zmiany nazwy Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie⁵, uczelnia Służby Więziennej zmieniła nazwę na „Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie”. Zmiana ta spowodowana była tym, że w 2021 roku w wyniku nowelizacji ustawy o Służbie Więziennej uczelnia Służby Więziennej rozszerzyła zakres swojej działalności o prowadzenie kształcenia przyszłych kadr organów wymiaru sprawiedliwości oraz służb realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego⁶. Wciąż jednak miała ona status uczelni zawodowej służb państwowych. Zmieniło się to jednak w sierpniu 2022 r. z uwagi na ewaluację działalności naukowej za lata 2017-2021, którą przeprowadziło Ministerstwo Edukacji i Nauki wraz z Komisją Ewaluacji Nauki. Wówczas uczelnia Służby Więziennej otrzymała kategorię naukową A w dwóch dyscyplinach – nauk o bezpieczeństwie oraz pedagogiki, co umożliwiło jej nadawanie stopnia doktora oraz doktora habilitowanego, w tym prowadzenia szkół doktorskich.

Uzyskanie przez uczelnię Służby Więziennej kategorii naukowej w dwóch dyscyplinach oznaczało zmianę jej statusu i pozycji prawnej, który powinien być zostać potwierdzony aktem rangi ustawowej⁷. Równocześnie stworzyło ono konieczność zmiany nazwy uczelni, co mogło nastąpić tylko w drodze ustawy, gdyż nie ma w tym zakresie odrębnego uregulowania aniżeli to przewidziane w art. 35 ustawy p.s.w.n⁸. W efekcie, zgodnie z ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw od 1 września 2023 r. uczelnia Służby Więziennej znana jako „Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie” zmieniła nazwę na „Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie”. Podsumowując, uczelnia Służby Więziennej jest publiczną akademicką uczelnią służb państwowych nadzorowaną przez Ministra Sprawiedliwości, działającą na podstawie przepisów

⁵ Dz. U z 2021 r., poz. 490.

⁶ Uczelnia Służby Więziennej jest też ustawowo odpowiedzialna za kształcenie kuratorów sądowych. Por. M. Sopiński, *How to become a probation officer: education and new model of professional training for probation officers in Poland*, „Law • Education • Security”, 2024, nr 2 (123), s. 235–252.

⁷ Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 ustawy p.s.w.n. uczelnia jest uczelnią akademicką, jeżeli prowadzi działalność naukową i posiada kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej 1 dyscyplinie naukowej albo artystycznej.

⁸ Na takie rozwiązanie wskazuje także doktryna. Por. J. Woźnicki, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.

ustawy p.s.w.n., posiadającą osobowość prawną oraz realizującą zadania na rzecz wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, która może realizować proces dydaktyczny również poza swoją siedzibą z wykorzystaniem infrastruktury Służby Więziennej. Równocześnie unormowanie zawarte w art. 436 ustawy p.s.w.n. jednoznacznie wskazuje, że w przypadku uczelni służb państwowych organami uczelni są Rektor i Senat. Przy czym, zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 11 ustawy p.s.w.n. to senat uczelni ustala program studiów, studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego⁹.

Będąc publiczną akademicką uczelnią służb państwowych, uczelnia Służby Więziennej jest równocześnie w świetle ustawy o Służbie Więziennej jednostką organizacyjną Służby Więziennej posiadającą osobowość prawną. Ustawa o Służbie Więziennej zawiera bowiem przepisy szczególne dotyczące Uczelni oraz Rektora-Komendanta uczelni Służby Więziennej. Zgodnie z art. 7 ustawy o Służbie Więziennej, w którym wymienia się wszystkie organy występujące w Służbie Więziennej, Rektor-Komendant jest organem Służby Więziennej. Uregulowanie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasad postępowania administracyjnego, albowiem tylko wymienione w nim podmioty mogą podejmować skuteczne działania personalne wobec funkcjonariuszy.

Na podwójność statusu prawnego uczelni wskazuje z kolei art. 8 pkt 1a ustawy o Służbie Więziennej, który odwołuje się do ustawy p.s.w.n. i jednocześnie precyzuje, że uczelnia Służby Więziennej jest uczelnią służb państwowych nadzorowaną przez Ministra Sprawiedliwości, działającą na podstawie przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, posiadającą osobowość prawną oraz realizującą zadania na rzecz wymiaru sprawiedliwości oraz administracji publicznej, która może realizować proces dydaktyczny również poza swoją siedzibą z wykorzystaniem infrastruktury Służby Więziennej.

Podsumowując, uczelnia Służby Więziennej mimo że jest jednostką organizacyjną Służby Więziennej, to jednak stanowi ona odrębny podmiot względem innych jednostek Służby Więziennej, jak np. Centralny Zarząd Służby Więziennej czy Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej, zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1a ustawy o Służbie Więziennej. Jest ona bowiem przede wszystkim publiczną akademicką uczelnią służb

⁹ Kompetencji tej nie można więc przekazać np. Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej. Byłoby to bowiem sprzeczne z przepisami ustawy p.s.w.n., określającymi zasady tworzenia programu studiów.

państwowych nadzorowaną przez Ministra Sprawiedliwości, działającą na podstawie przepisów ustawy p.s.w.n., posiadającą osobowość prawną oraz realizującą zadania na rzecz wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, która może realizować proces dydaktyczny również poza swoją siedzibą z wykorzystaniem infrastruktury Służby Więziennej.

Regulacja ustawowa, zarówno określona w przepisach ustawy p.s.w.n., jak też w unormowaniach ustawy o Służbie Więziennej nie ma charakteru wyczerpującego w odniesieniu do uczelni Służby Więziennej jako uczelni służb państwowych. W ustawie p.s.w.n. zostało bowiem jasno wskazane, że podstawowym dokumentem decydującym o organizacji i funkcjonowaniu uczelni jest jej statut. To statut stanowi zatem najważniejszy wewnętrzny akt normatywny uczelni, a ponadto – wobec wycofania się ustawodawcy z normowania pewnych kwestii w przepisach o mocy powszechnie obowiązującej – jego rola w określaniu zasad organizacji i funkcjonowania uczelni jest kluczowa. Statut uczelni Służby Więziennej uchwała Senat uczelni, przy czym każdorazowo musi być on zatwierdzony przez Ministra Sprawiedliwości. Do statutowych celów działalności Uczelni należy m.in. kształcenie i wychowywanie funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy innych służb oraz osób cywilnych. Nadto Statut uczelni Służby Więziennej, ponad wskazania art. 34 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce, musi określić organy uczelni, które – każdy z osobna albo łącznie – wykonywać będą zadania rady uczelni. W przypadku uczelni Służby Więziennej statut ten precyzuje, że zadania rady uczelni wykonuje jej Senat.

Autonomia uczelni Służby Więziennej jako szkoły wyższej

Interesujące zagadnienie stanowi zakres autonomii uczelni służb państwowych. Wydawać by się bowiem mogło, że z uwagi na to, że są one nadzorowane przez właściwych ministrów, a ich organizację określają – poza ustawą p.s.w.n. – także inne akty normatywne, to zakres ich autonomii jest mniejszy aniżeli autonomii publicznych uczelni nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego¹⁰. Przykład uczelni Służby Więziennej jako uczelni służb państwowych nie potwierdza jednak tego, gdyż mimo jej funkcjonalnego związania ze Służbą Więzienną,

¹⁰ Por. M. Świsłak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce*, Lublin 2022, s. 64-65.

która jest formacją mundurową oraz silnie zhierarchizowaną, korzysta ona z zasady autonomii szkół wyższych w takim samym zakresie, jak inne uczelnie publiczne.

Zgodnie z art. 70 ust. 5 Konstytucji RP zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie¹¹. Potwierdzeniem powyższego jest powtórzenie regulacji konstytucyjnej w art. 9 ust. 2 ustawy p.s.w.n zgodnie, z którym uczelnia jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie. Autonomia szkół wyższych oznacza przyznanie im znacznego stopnia samodzielności wyrażającej się przede wszystkim w możliwości stanowienia o wszystkich obszarach swojego działania¹². Regulacja ta tworzy szczególną pozycję prawną szkół wyższych, których niezależność ma gwarantować zarówno wysoką jakość badań naukowych, jak też wysoką jakość kształcenia, zaś obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej¹³. Stanowi to zresztą odzwierciedlenie w preambule ustawy p.s.w.n. Granice tej samodzielności może wyznaczać jedynie ustawa, gdyż sama Konstytucja RP nie wskazuje jej zakresu¹⁴.

¹¹ W literaturze podnosi się, że „Także analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przemawia za podmiotowym charakterem art. 70 ust. 5. Trybunał podkreśla, że cały art. 70 Konstytucji RP zawiera w istocie dwa kompleksy norm. Statuuje on liczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Z drugiej jednak strony, pozostałe treści z niego wynikające mają charakter gwarancyjny, a w najnowszym orzecznictwie można zaobserwować tendencję do kreowania coraz to nowych praw podmiotowych. W konsekwencji, Trybunał wspomina o prawie «każdej szkoły wyższej do autonomii». Pojmuje on je jako konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego, podkreślając, że nie ma ono charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest jego ograniczanie – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – lecz granice te ustawodawca może wyznaczać w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności”. Por. A. Krzywoń, *Art. 70 ust. 5 Konstytucji – norma programowa czy prawo podmiotowe?*, [w:] A. Krzywoń, A. Jakubowski, A. Wiktorowska, *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014.

¹² Por. M. Stachowiak-Kudła, *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012, s. 242; M. Stachowiak Kudła, *Wolność nauki i nauczania oraz autonomia uczelni a jakość naukowa uniwersytetów*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6 (137), s. 133.

¹³ Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, autonomia uczelni to m.in. „1) prawo do ustalania przez władze szkoły treści i form nauczania, 2) tematyki i metod badań naukowych, 3) regulaminów studiów, które decydują o ich toku, 4) prawo do wybierania – przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami – władz stanowiących i wykonawczych uczelni”, Wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 99.

¹⁴ Na konstytucyjną zasadę autonomii uczelni i jej istotę zwraca się uwagę w orzecznictwie sądów, gdzie podnosi się, że „Autonomia uczelni jest podstawową z zasad szkolnictwa wyższego zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. To właśnie Konstytucja RP zgodnie z art. 70 ust. 5 zapewnia tę autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Por. wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 834/21, CBOSA.

Przepisy art. 3 ust. 1 oraz art. 9. ust. 2 ustawy p.s.w.n. potwierdzają konstytucyjną zasadę stanowiącą, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie¹⁵. Z punktu widzenia pozycji uczelni Służby Więziennej należy w szczególności zwrócić uwagę na instytucjonalny aspekt autonomii uczelni rozumiany jako autonomia uczelni w relacjach z organami władzy publicznej oraz Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej oraz możliwość kształtowania obsady personalnej uczelni w ramach obowiązujących przepisów prawa. Przejawem takiego rozumienia autonomii jest możliwość ingerencji w jej integralność tylko w sytuacji, gdy jest to możliwe na podstawie przepisów ustawy (np. w ramach przewidzianej ustawą p.s.w.n. instytucji nadzoru Ministra Sprawiedliwości).

Co istotne ustawa o Służbie Więziennej nie ogranicza w żaden sposób autonomii uczelni, jednoznacznie wskazując, że działa ona w oparciu o przepisy ustawy p.s.w.n. W szczególności dotyczy to Rektora-Komendanta uczelni Służby Więziennej jako organu uczelni służb państwowych. Ustawa o Służbie Więziennej nie wprowadza bowiem żadnej zależności służbowej pomiędzy Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej a Rektorem-Komendantem, żaden z nich nie jest też przełożonym dyscyplinarnym wobec drugiego ani nie wykonuje czynności z zakresu prawa pracy. W dodatku funkcjonariusze Służby Więziennej pełniący służbę na uczelni Służby Więziennej podlegają nie Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, lecz Rektorowi-Komendantowi, co stanowi widoczny przejaw autonomiczności uczelni względem formacji mundurowej.

O autonomiczności Służby Więziennej świadczy również to, że ustawa o Służbie Więziennej nie narzuca wymogu, ażeby Rektor-Komendant sam był funkcjonariuszem Służby Więziennej, natomiast musi posiadać stopień doktora, co jednoznacznie wskazuje, że jest on przede wszystkim organem uczelni, a dopiero wynikowo organem Służby Więziennej. Warto też zwrócić uwagę, że choć ustawa o Służbie Więziennej wskazuje, że Służba Więzienna jest formacją apolityczną, to żaden przepis prawa nie wskazuje, że taki wymóg stawiany jest Rektorowi-Komendantowi, o ile nie jest on funkcjonariuszem Służby Więziennej, to jest częścią formacji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w przypadku uczelni Służby Więziennej konstytucyjna zasada autonomii szkoły wyższej jako podstawowa zasada całego systemu szkolnictwa wyższego ma pierwszeństwo

¹⁵ A. Balicki, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 3, nb. 2.

nad specyficznymi uwarunkowania związanymi ze Służbą Więzienną¹⁶. Oznacza to więc, że zakres autonomii, jakim cieszy się uczelnia Służby Więziennej nie doznaje żadnych ograniczeń w odniesieniu do tego, że uczelnia Służby Więziennej jest nie tylko akademicką uczelnią służb państwowych ale też jednocześnie jednostką organizacyjną Służby Więziennej.

Znaczenie autonomii uczelni Służby Więziennej jako uczelni służb państwowych docenił również Prezydent Rzeczypospolitej Andrzej Duda, który działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., odmówił podpisania ustawy z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025”, która to w znaczący sposób ograniczała autonomię uczelni oraz wprowadzała do ustawy Służby Więziennej rozwiązania instytucjonalne stojące w sprzeczności z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie p.s.w.n.¹⁷. Prezydent RP podkreślił, że rozwiązania ograniczające autonomię uczelni służb państwowych wywołują „wiele zastrzeżeń i wątpliwości konstytucyjnych” oraz wskazał, że „istnieją rozwiązania prawne umożliwiające uwzględnianie potrzeb kształcenia funkcjonariuszy Służby Więziennej bez tak daleko idącej ingerencji w autonomię”¹⁸.

Wynika to z tego, że w polskim systemie prawa ustawa p.s.w.n., jest ustawą o charakterze organicznym i ogólnym (to na nią wskazuje się w art. 70 ust. 5 Konstytucji RP), mającą za celu określenie zasad funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki (art. 1 p.s.w.n.). Tym samym więc przepisy ustaw szczególnych (w tym wypadku ustawy o Służbie Więziennej) wprowadzające wyjątki od zasad ogólnych

¹⁶ Zasada autonomii szkoły wyższej „współkształtowana jest przez liczne normy, zasady i wartości konstytucyjne, a jej fundamentalny wymiar sprowadza się do nakazu, aby władza publiczna, określając pozycję uczelni, skrupulatnie definiowała zakres udziału państwa, ograniczając swoje działania względem szkoły wyższej do niezbędnego minimum. Niezależna pozycja uczelni – chroniona z wykorzystaniem całego instrumentarium konstytucyjnego – ma bowiem na celu stworzenie tym instytucjom warunków dla optymalnej realizacji ich zadań w zakresie prowadzenia badań naukowych oraz nauczania. Konstytucyjna autonomia nie ma oczywiście charakteru absolutnego, ale dopuszcza ingerencję państwa w interesie publicznym, przy respektowaniu proporcjonalności takiego ograniczenia i zakazie naruszania istoty autonomii” Por. A. Krzywoń, *Art. 70 ust. 5 Konstytucji...*

¹⁷ Por. *Weto Prezydenta*, „Prezydent.pl” 5 sierpnia 2025 r., <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/andrzej-duda/prawo/zawetowane/weto-prezydenta,104515> [dostęp 10.08.2025 r.].

¹⁸ Wniosek Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2025 roku do Marszałka Sejmu wyrażający odmowę podpisania ustawy z dnia 25 czerwca 2025 roku wraz uzasadnieniem tej odmowy (druk 1243).

wprowadzonych przez p.s.w.n. godzą w ten system i podważają funkcję p.s.w.n. jako podstawowego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie uczelni wyższych.

Należy więc podkreślić (w ujęciu systemowym prawa), że ustawa szczegółowa - tj. ustawa o Służbie Więziennej - nie ma charakteru kreacyjnego względem ograniczania autonomii uczelni służb państwowych, a jedynie pomocniczo uzupełnia p.s.w.n. w zakresie funkcjonowania Uczelni SW, a tym samym ustawa szczegółowa - tj. ustawa o SW - nie może być sprzeczna w swej treści z ustawą ogólną - tj. ustawą p.s.w.n.

Sytuację, w której przepisem ustawy szczególnej wprowadzałoby się wyłom w systemie ustanowionym przez ustawę p.s.w.n należałoby uznać za wysoce niepożądaną i naruszającą zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁹. W istocie bowiem w takiej sytuacji szkolnictwo wyższe w Polsce przestałoby być systemem. Pojęcie systemu implikuje bowiem istnienie jednolitych zasad i regulacji dla wszystkich elementów tego systemu, a takim jest m.in. uczelnia jako szkoła wyższa²⁰. Nie sposób dokonać prawidłowej wykładni systemowej, kiedy przepis szczególny zasadę ogólną tego systemu podważa²¹.

Pozycja Rektora-Komendanta uczelni służby państwowych

W odniesieniu do statusu prawnego dotyczącymi statusu prawnego oraz roli uczelni Służby Więziennej w systemie szkolnictwa wyższego istotnymi regulacjami są unormowania zawarte w art. 432, art. 436 oraz art. 439 ustawy p.s.w.n. Przepisy te dookreślają ogólne reguły z części wstępnej ustawy, tj. art. 17 i 34. W art. 436 ustawy p.s.w.n. zostało wskazane, że w uczelni wojskowej oraz w uczelni służb państwowych organami uczelni są rektor oraz senat oraz, że statut uczelni określa organy uczelni wykonujące zadania rady uczelni. Rektor uczelni służb państwowych jest

¹⁹ Por. M. Sopiński, *Between the Scylla and the Charybdis. Remarks on the "Rule of Law"*, „Journal of Security and Sustainability Issues” 2023, nr 13 (1), s. 169–174

²⁰ Więcej na temat prawa jako systemu: M. Sopiński, *Perspektywa prawnonaturalna jako paradygmat myślenia o prawie pozytywnym*, [w:] A. Czarnecka, M. Sopiński (red.), *Teoria i praktyka prawa w perspektywie prawnonaturalnej*, Warszawa, 2022, s. 13–30.

²¹ Więcej na temat rodzajów wykładni oraz metod rozumowania prawniczego: M. Sopiński, *Rozumowanie prawnicze jako rozumowanie praktyczne w świetle nowej teorii prawa naturalnego Johna M. Finnis'a*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 1(21), s. 84–98; M. Sopiński, *Ewolucja teorii rozumowania prawniczego Neila MacCormicka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1(19), s. 63–78.

osobą pełniącą funkcję kierowniczą do spraw realizacji zadań uczelni jako jednostki organizacyjnej właściwej służby.

Z kolei art. 439 ust. 1 ustawy p.s.w.n. wskazują, że rektora uczelni wyznacza minister właściwy do spraw wewnętrznych spośród funkcjonariuszy właściwej służby, ponieważ uczelnia ta jest jednocześnie jednostką organizacyjną właściwej służby, a Rektor-Komendant zostaje jednocześnie kierownikiem tej jednostki. Słowem kluczowym jest określenie „wyznacza”, co stanowi szczególny tryb wyłaniania rektora w uczelniach tego typu. Ustawa stawia wymóg spełnienia warunków określonych w art. 24 ust. 1, ustawy p.s.w.n. jako wymóg formalny dla kandydatów na rektora będących funkcjonariuszami właściwej służby państwowej, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku uczelni wojskowej²².

Przepisy art. 439 ust. 5, analogicznie jak przepisy art. 438, dotyczące uczelni wojskowych, określają charakter zatrudnienia rektora uczelni służb państwowych, a także osoby pełniące funkcję kierowniczą do spraw realizacji zadań uczelni jako jednostki organizacyjnej właściwej służby – jako nauczycieli akademickich. Przyporządkowania rektora i tej osoby do jednej z grup pracowników (badawczych, dydaktycznych lub badawczo-dydaktycznych) wraz z wyznaczeniem odpowiedniego stanowiska, wskazanego w ustawie lub statucie uczelni, dokonuje minister właściwy do spraw wewnętrznych w swojej decyzji o wyznaczeniu rektora lub tej osoby.

Na tym zarysowanym powyżej tle wyróżnia się uczelnia Służby Więziennej, która w przeciwieństwie do innych uczelni służb państwowych oraz uczelni wojskowych w większym stopniu realizuje konstytucyjną zasadę autonomii szkoły wyższej. W odniesieniu do uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości w sprawach, o których mowa w art. 439 ust. 1-6 ustawy p.s.w.n., stosuje się bowiem przepisy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, która normuje przedmiotowe kwestie w sposób szczególny.

Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej uczelnią kieruje Rektor-Komendant. Przy czym w przypadku uczelni Służby Więziennej

²² Warunki te dotyczą posiadania co najmniej stopnia doktora (o ile statut nie stanowi inaczej) oraz spełnienia wymagań określonych w art. 20 ust. 1 pkt 1–7, a także dodatkowych wymagań wskazanych w statucie, o ile on to przewiduje. Do wymagań wskazanych w art. 20 ust. 1 należą: posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych, korzystanie z pełni praw publicznych, brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, brak kary dyscyplinarnej, spełnienie wymagań o charakterze lustracyjnym oraz ograniczenia wiekowe – nieukończenie 67. roku życia do dnia rozpoczęcia kadencji. Por. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 24*, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023, nb 5.

(stosownie do art. 66a ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Więziennej), to nie minister, jak jest w przypadku uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz w przypadku uczelni wojskowych nadzorowanych przez ministra obrony, lecz Senat Uczelni powołuje Rektora na pięcioletnią kadencję spośród pracowników Uczelni lub funkcjonariuszy pełniących służbę na Uczelni, posiadających co najmniej stopień doktora²³. To również Senat Uczelni Służby Więziennej, a nie minister przyporządkowuje go do jednej z grup pracowników akademickich. Rozwiązanie to należy ocenić jako optymalne, albowiem pozwala ono zwiększać autonomię uczelni wyższych, daje wyraz szacunkowi wobec głosu społeczności akademickiej, zwiększa odporność uczelni na ryzyko związane z częstą wymianą osób kierujących uczelnią oraz buduje przekonanie, że uczelnie służb państwowych są przede wszystkim uczelniami, a dopiero w drugiej kolejności są funkcjonalnie związane ze służbami, dla których kształcą przyszłe kadry. Niewątpliwie sprzyja to zarówno kształceniu studentów, jak również prowadzeniu badań naukowych. Równocześnie sprawia też, że minister nadzorujący faktycznie może nadzorować daną uczelnię w trybie kontroli, a nie bieżącego zarządzania. W innym wypadku stosunek nadzoru zmienia się bowiem w stosunek podległości - a różnica między jednostkami podległymi a nadzorowanymi jest istotna.

Podsumowanie

Uczelnie służb państwowych stanowią szczególną i stosunkowo nierozpoznaną kategorię w polskim systemie szkolnictwa wyższego. Ich istotną

²³ Na podstawie ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1053) została wprowadzona na mocy art. 9 ust. 1 szczególna regulacja, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości posiadała jednorazową możliwość powołania Rektora-Komendanta uczelni Służby Więziennej na pięcioletnią kadencję. Osoba powołana wówczas na to stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości była jednak tą samą osobą, co ta wybrana wcześniej przez Senat, co wskazuje na to, że decyzja Ministra Sprawiedliwości miała jedynie charakter zatwierdzający, a nie kreacyjny, co należy ocenić pozytywnie jako wyraz uszanowania woli Senatu uczelni zgodnie z pierwszeństwem zasady autonomii uczelni i niechęć do nadmiernej ingerencji w funkcjonowanie uczelni. Jednorazowe uprawnienie Ministra Sprawiedliwości nie zastąpiło więc sposobu powoływania Rektora Uczelni przewidzianego w art. 66a ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, a jedynie stanowiło pewien wyjątek od reguły, gdyż w przedmiotowej ustawie brak jest unormowań, które wskazywałyby na wyłączenie stosowania przepisów ustawy o Służbie Więziennej. Tym samym, co do zasady nadal w mocy pozostaje art. 66a ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, zgodnie z którym Rektora powołuje Senat Uczelni na pięcioletnią kadencję.

cechą dystynktywną jest podwójność statusu prawnego – z jednej strony funkcjonują jako uczelnie w rozumieniu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (p.s.w.n.), a z drugiej są integralnie wpisane w struktury i zadania konkretnych służb państwowych (np. Służby Więziennej, Policji, Straży Pożarnej, etc.), regulowane odrębnymi ustawami. W przeciwieństwie do typowo „cywilnych” uczelni publicznych, częścią ich misji jest zaspokajanie potrzeb kadrowych i rozwojowych służb mundurowych oraz budowanie bezpieczeństwa państwa.

Na tym tle uczelnia Służby Więziennej (obecnie Akademia Wymiaru Sprawiedliwości) prezentuje się jako przypadek wyjątkowy i egzemplaryczny. Jest jedyną uczelnią służb państwowych nadzorowaną przez Ministra Sprawiedliwości. Kluczowym elementem, w którym uczelnia Służby Więziennej wyróżnia się na tle innych uczelni służb państwowych oraz uczelni wojskowych, jest model zagwarantowania jej autonomii akademickiej przez ustawodawcę. Podczas gdy w innych uczelniach tego typu rektor jest wyznaczany przez właściwego ministra spośród funkcjonariuszy danej służby, w przypadku uczelni Służby Więziennej Rektora-Komendanta powołuje Senat uczelni na pięcioletnią kadencję. Co ważne wyboru tego nie ogranicza do funkcjonariuszy, sięgając także z grona *stricte* pracowników naukowych. Równocześnie to Senat, a nie minister, dokonuje jego przyporządkowania do grupy pracowników akademickich. Dodatkowo, ustawodawca nie ustanowił zależności służbowej między Rektorem-Komendantem a Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej, a funkcjonariusze służący na uczelni podlegają bezpośrednio Rektorowi-Komendantowi.

Podsumowując, sposób uregulowania pozycji prawnej oraz zagwarantowania autonomii uczelni Służby Więziennej należy uznać za korzystniejszy i efektywniejszy od rozwiązań zastosowanych w innych uczelniach służb państwowych. Zapewnia on bowiem rzeczywistą niezależność uczelni od bezpośrednich wpływów organu nadzorującego, poszanowanie głosu społeczności akademickiej, co jest fundamentem konstytucyjnej zasady autonomii uczelni, stabilność kadrową i ciągłość zarządzania, chroniąc uczelnię przed częstymi zmianami.

W związku z powyższym, postuluje się *de lege ferenda*, aby rozwiązanie przyjęte dla uczelni Służby Więziennej – czyli wybór rektora przez Senat uczelni oraz klarowne oddzielenie władzy akademickiej od bezpośredniej zależności służbowej – stało się jako rozwiązanie modelowe wzorem do naśladowania i zostało wprowadzone w innych uczelniach

służb państwowych. Taka reforma umocniłaby ich pozycję jako pełnoprawnych podmiotów życia akademickiego, zwiększając jednocześnie jakość kształcenia i badań naukowych na rzecz bezpieczeństwa państwa. W obliczu rosnących wyzwań (naukowych, technologicznych), związanych z kształceniem, w tym kształceniem funkcjonariuszy służb, uczelnia służb państwowych powinna być przede wszystkim instytucją nauki i dydaktyki, a dopiero w drugiej kolejności – jednostką podporządkowaną służbie.

Bibliografia

1. Balicki A., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2021
2. Jakubowski A., *Komentarz do art. 24*, [w:] A. Jakubowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023
3. Krzywoń A., *Art. 70 ust. 5 Konstytucji – norma programowa czy prawo podmiotowe?*, [w:] A. Krzywoń, A. Jakubowski, A. Wiktorowska (red.), *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2014
4. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie zmiany nazwy Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz. U z 2021 r., poz. 490)
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (Dz.U. 2018 poz. 1461)
6. Sopiński M., *Between the Scylla and the Charybdis. Remarks on the “Rule of Law”*, „Journal of Security and Sustainability Issues” 2023, nr 13 (1)
7. Sopiński M., *Ewolucja teorii rozumowania prawniczego Neila MacCormicka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1(19)
8. Sopiński M., *From Reasoning to Legal Reasoning*, „Law • Education • Security” 2023, nr 120 (III)
9. Sopiński M., *How to become a probation officer: education and new model of professional training for probation officers in Poland*, „Law • Education • Security” 2024, nr 2 (123)
10. Sopiński M., *Perspektywa prawnonaturalna jako paradygmat myślenia o prawie pozytywnym*, [w:] A. Czarnecka, M. Sopiński (red.), *Teoria i praktyka prawa w perspektywie prawnonaturalnej*, Warszawa 2022
11. Sopiński M., *Rozumowanie prawnicze jako rozumowanie praktyczne w świetle nowej teorii prawa naturalnego Johna M. Finnisa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 1(21)
12. Stachowiak-Kudła M., *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2012
13. Stachowiak-Kudła M., *Wolność nauki i nauczania oraz autonomia uczelni a jakość naukowa uniwersytetów*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6 (137)
14. Świstak M., *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce*, Lublin 2022
15. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1053)

16. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, z późn zm.)
17. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1683 z późn. zm.)
18. *Weto Prezydenta*, „Prezydent.pl” 5 sierpnia 2025 r., <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/andrzej-duda/prawo/zawetowane/weto-prezydenta,104515>
19. Wniosek Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2025 roku do Marszałka Sejmu wyrażający odmowę podpisania ustawy z dnia 25 czerwca 2025 roku wraz uzasadnieniem tej odmowy (druk 1243)
20. Woźnicki J., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.
21. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 834/21, CBOSA
22. Wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 99

