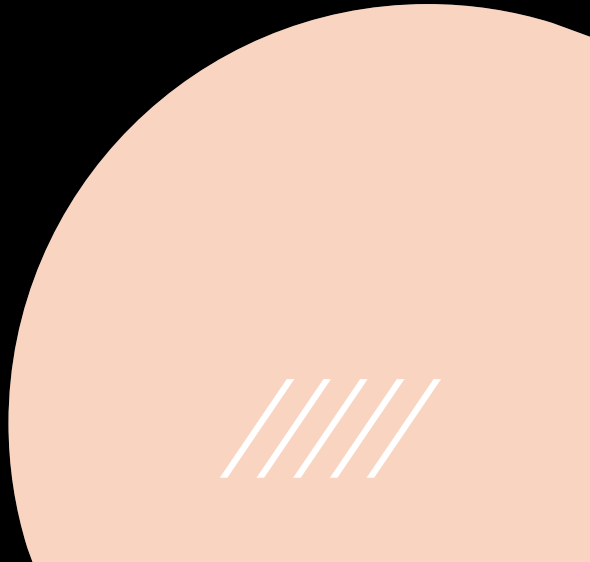




O tworzeniu pozornych aktów zakładowych w uczelni

dr hab. Agnieszka Ziótkowska, prof. UŚ



Biurokracja fasadowa w uczelni

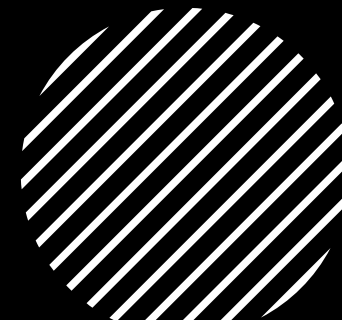
- Polega na tworzeniu struktur, procedur i dokumentów, które mają dobrze wyglądać na papierze, ale niekoniecznie przekładają się na rzeczywistą jakość kształcenia czy badań.
- Akty pozorne są naturalną odpowiedzią podmiotu (uczelni) na środowisko, które nagradza za "wyglądanie na efektywne", a nie za "bycie efektywnym" – teoria legitymizacji (soc.)

Próba zdefiniowania zjawiska

- Pozorność aktów o charakterze wewnętrznym polega na rozdziwieniu między treścią ogłoszonego aktu (np. wytycznych) a rzeczywistą wolą organu wydającego.
- Akt taki powstaje bez zamiaru wywołania skutków prawnych lub w celu zatajenia innej operacji administracyjnej.
- Specyfika tego zjawiska w sferze administracyjnej różni się od cywilistycznej konstrukcji z art. 83 k.c., gdyż więzi hierarchiczne i podległość służbowa sprawiają, że ocena skutków takiej pozorności jest znacznie bardziej skomplikowana niż w przypadku klasycznej nieważności czynności prawnej.



Obszary zjawiska pozorności aktów wewnątrzuczelnianych



Sfera aktywności	Przykłady aktów pozornych	Rzeczywisty cel (ukryty)
Jakość kształcenia	Skomplikowane macierze efektów uczenia się, ankietyzacja bez wdrożeń zmian.	Pozytywna ocena Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA).
Umiędzynarodowienie	"Martwe" umowy z zagranicznymi uczelniami, wymiany bez realnych efektów naukowych.	Wyższe miejsce w rankingach (np. Perspektywy, Szanghajski).
Nauka i Badania	"Punktoza", sztuczne konsorcja badawcze, monografie "do szuflady".	Uzyskanie kategorii naukowej i wyższej subwencji.
Relacje Pracownicze	Rozbudowane procedury antymobbingowe, które utrudniają zgłaszanie nadużyć.	Ochrona wizerunku uczelni i unikanie odpowiedzialności prawnej.
Zarządzanie (HR)	Ustawione konkursy na stanowiska, fasadowe oceny okresowe.	Utrzymanie wewnętrznej hierarchii przy zachowaniu pozorów otwartości.
Cyfryzacja	Systemy IT wymagające dodatkowego drukowania dokumentów (hybryda biurokracji).	Wykazanie nowoczesności w sprawozdaniach z wydatkowania funduszy.
Otoczenie gospodarcze	Rady interesariuszy spotykające się raz w roku na kawę.	Spełnienie wymogów "praktyczności" kierunków studiów.
Izomorfizm	Kopiowanie strategii i misji prestiżowych uczelni (np. Harvardu).	Budowanie prestiżu poprzez naśladownictwo (legitymizacja).

Problem wewnętrznych aktów

- Zgodnie z Konstytucją RP (art. 93), akty wewnętrzne (np. zarządzenia) obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi, który je wydał.
- Nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli (studentów/ doktorantów) ale też sprzecznie z prawem kreować sferę praw pracowników uczelni
- Por. Wyrok NSA z dnia 12.06.2001, I SA 252/00, LEX nr 54756

Dopuszczalność stanowienia przepisów wewnątrzuczelnianych

Autonomia uczelni zagwarantowana jest w art. 70 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Ponadto zgodnie art. 9 ust. 5 ustawy, pswn organy władzy publicznej mogą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach.

Stopień przyznanej ustawowo autonomii uczelni i sposób jej wykorzystania pozwala odnaleźć odpowiedzi na kluczowe wyzwania nie tylko współczesności ale i przyszłości zarówno w skali mikro- jak i makro-.

Formy działania w ramach władztwa zakładowego

Czynności władcze kierownictwa zakładu są realizowane w trybie administracyjnym z wykorzystaniem - w wielu przypadkach - formy **indywidualnego aktu administracyjnego** (decyzji administracyjnej), a także **aktów o charakterze generalnym** (regulaminy, zarządzenia), obowiązujących w zakładzie oraz **akty kierownictwa wewnętrznego**: okólniki, pisma okólne, wyjaśnienia czy wytyczne, nie ma charakteru normatywnego i stanowi akty stosowania prawa, polecenia służbowe są zaś zaliczane do aktów indywidualnych, a nie abstrakcyjno-generalnych.

Szerzej: P. Ruczkowski, Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym, Kraków 2013, s. 116.

Kompetencje do tworzenia prawa wewnątrzuczelnianego

Rektor:

- art.23 ust.2 pkt 3 - przygotowywanie projektu statutu oraz projektu strategii uczelni,
- art.23 ust.3 –nadaje regulamin organizacyjny

Senat:

art.28 ust.1 pkt.1- uchwalanie statutu

art.28 ust.1 pkt.2- uchwalanie regulaminu studiów

art.28 ust.1 pkt.3- uchwalanie strategii uczelni

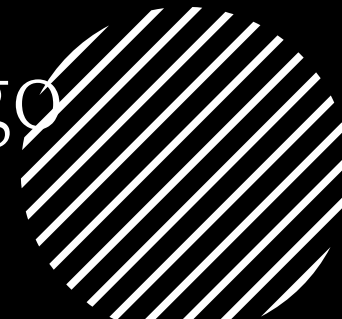
Jeżeli statut uczelni niepublicznej tak stanowi, statut może być nadany przez założyciela albo inny określony w statucie organ uczelni

Racje przemawiające za tworzeniem przepisów wewnętrznych

- Dobro wspólnoty (materialne i niematerialne)
 - Ochrona jednostki (w tym studentów)
 - Dbłość o wizerunek uczelni
 - Kreowanie postaw
 - Optymalizacja procesów zarządczych
-



Przyczyny ucieczki od prawa administracyjnego



Kategoria przyczyny	Opis mechanizmu	Dlaczego prowadzi do pozorności?
Pragmatyka i szybkość	Procedura zmiany Statutu lub Regulaminu Studiów jest długa i wymaga konsultacji (np. z samorządem).	Władze wolą wydać zarządzenie lub komunikat , który wchodzi w życie natychmiast, omijając ustawowe terminy i partycypację.
Unikanie kontroli (KPA)	Wydanie decyzji administracyjnej nakłada na uczelnię obowiązek uzasadnienia i pouczenia o odwołaniu.	Akt wewnętrzny (np. wytyczna, komunikat) stwarza pozory braku drogi odwoławczej , co zniechęca studentów lub pracowników do walki o swoje prawa.
Presja na wyniki (Parametryzacja)	Uczelnie walczą o kategorie naukowe (A/A+), od których zależą dotacje.	Poprzez "strategie" i "plany publikacyjne" próbuje się ręcznie sterować nauką , narzucając obowiązki, które nie mają oparcia w ustawie.
Błędne pojmowanie autonomii	Przekonanie, że autonomia uczelni oznacza pełną swobodę regulacyjną na jej terenie.	Organy uczelni tworzą "własne prawo", zapominając, że musi być ono zgodne z hierarchią źródeł prawa (Konstytucja -> Ustawy -> Rozporządzenia).
Niedookreślone kompetencje	Statuty często nie precyzują, co dokładnie może Dziekan lub Dyrektor Instytutu.	Organy niższe próbują "doregulować" braki w statucie własnymi pismami, do których nie mają ustawowego uprawnienia .
Kultura hierarchiczna	Silne przywiązanie do autorytetu władzy w środowisku akademickim.	Przyjmuje się, że "polecenie Rektora/Dziekana" jest święte, co sprzyja wydawaniu aktów o charakterze nieformalnych nakazów .

Wyrok TK z 24.02.2010 r., K 6/09, Legalis nr 209522.

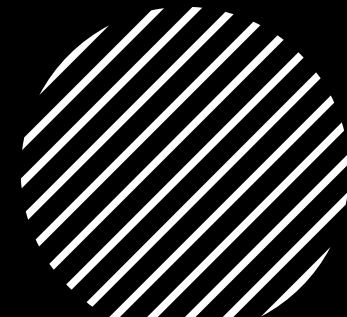
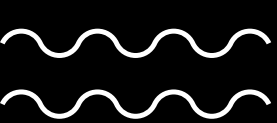
Pozorność aktów wewnętrznych nie polega jedynie na braku woli wywołania skutków, ale przede wszystkim na **nadużyciu formy aktu wewnętrznego**.

Dzieje się tak, gdy:

- Organ wydaje akt (np. zarządzenie, statut), który formalnie ma charakter wewnętrzny, ale w rzeczywistości **kształtuje sytuację prawną podmiotów zewnętrznych**, takich jak obywatele czy studenci.
- Akt służy jako **ukryta podstawa wydawania decyzji**, mimo że prawo wewnętrzne nie może stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięć wobec jednostek spoza struktury.
- Wykorzystuje się tzw. „**prawo powielaczowe**” do omijania konstytucyjnych standardów tworzenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

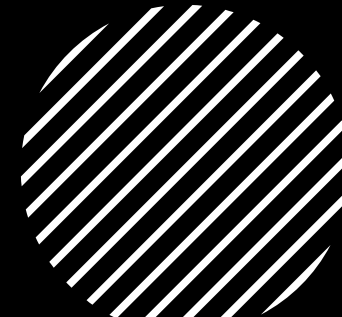
W stronę pozorności do granic zgodności z prawem

- **Problem pojawia się, gdy uczelnia próbuje „zarządzeniem” uregulować kwestie, które powinny być rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej lub wynikają bezpośrednio z ustawy.**
- **Brak kontroli instancyjnej:** Od aktu wewnętrznego nie można się odwołać tak jak od decyzji administracyjnej.
- **Naruszenie hierarchii źródeł prawa:** Uczelnia próbuje „dopisać” sobie nowe uprawnienia, których nie daje jej ustawa.

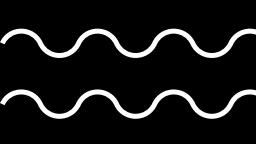


Element przepisu	Co widzi kontroler (pozorność)	Co widzi student/wykładowca (rzeczywistość)
Efekty uczenia się	„Student potrafi obsługiwać zaawansowane systemy AI”.	Brak oprogramowania i komputerów; zajęcia są teoretycznym wykładem.
Metody weryfikacji	„Złożone projekty grupowe i studia przypadków”.	Test wielokrotnego wyboru, bo prowadzący ma 200 osób w grupie i brak czasu.
Konsultacje	Wyznaczone godziny w regulaminie, zgodne z pensum.	Prowadzący jest w tym czasie na innym wydziale lub w domu, bo „nikt nie przychodzi”.

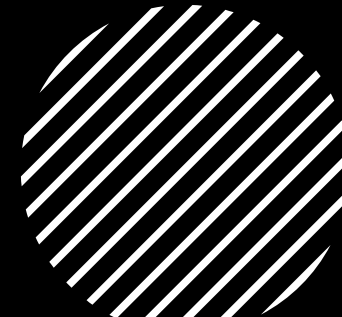
Pozorność aktów rektorskich - zarządzeń



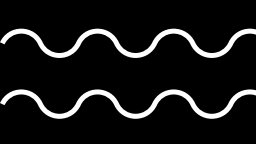
Typ zarządzenia	Co wynika z prawa wew.	Jaka jest „granica zgodności”	Cel „strategiczny”
System Zapewnienia Jakości Kształcenia	Powołuje dziesiątki komisji, zespołów i grup roboczych do analizy jakości.	Komisje zbierają się raz w roku, by podpisać gotowe protokoły „braku zastrzeżeń”.	Alibi przed PKA: Dokumentacja istnieje, więc system formalnie działa.
Polityka Antymobbingowa	Opisuje skomplikowaną procedurę zgłaszania nadużyć i ochrony ofiar.	Procedura jest tak zbiurokratyzowana, że zniechęca ofiarę do zgłoszenia czegokolwiek.	Ochrona wizerunku: Uczelnia ma „czyste ręce”, bo nikt oficjalnie nic nie zgłosił.
Zasady premiowania za naukę	Ustala wysokie progi punktowe za publikacje w prestiżowych pismach.	System jest tak skonstruowany, że premiuje „punktozę” (ilość), a nie realną wartość odkryć.	Statystyka: Uczelnia pnie się w rankingach dzięki masowej produkcji tekstów.
Regulamin pracy zdalnej/hybrydowej	Drobiazgowo określa zasady raportowania każdej minuty pracy poza biurem.	Pracownicy tracą więcej czasu na raportowanie pracy niż na samą pracę.	Kontrola formalna: Możliwość ukarania dowolnego pracownika za „błąd w raporcie”.



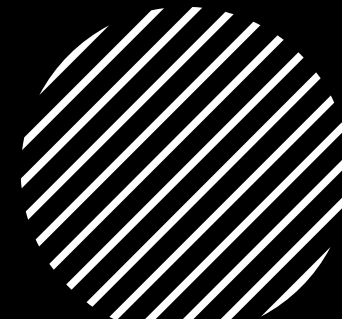
Akty senatu: pozorna wzniosłość



Akt Senatu	Pozorna treść (Fasada)	Granica zgodności z prawem (Rzeczywistość)	Skutek systemowy
Strategia Rozwoju Uczelni	Ambitne cele o „wejściu do setki najlepszych uczelni świata” i „innowacyjności”.	Dokument tworzony przez firmę zewnętrzną, którego nikt nie czyta i nie realizuje.	Uczelnia ma dokument wymagany przez ustawę, ale płynie bez kursu.
Statut Uczelni	Rozbudowane rozwiązania o autonomii i misji poszukiwania prawdy.	W praktyce Statut jest konstruowany tak, by oddać pełnię władzy jednoosobowej Rektorowi.	Monarchia biurokratyczna pod płaszczykiem demokratycznego statutu.
Zasady rekrutacji	Kryteria mające rzekomo wyłonić „najzdolniejszych kandydatów”.	Ustawianie progów tak nisko, by przyjąć kogokolwiek (z powodu dotacji „za studenta”).	Drastyczny spadek poziomu na pierwszym roku przy zachowaniu pełnych list.
Uchwały o nadaniu tytułów	Podniosłe uzasadnienia o „wybitnym dorobku i etyce”.	Często zatwierdzanie kandydatur na zasadzie „ja poprę twojego, ty poprzesz mojego”.	Dewaluacja stopni naukowych i utrwalanie układów koleżeńskich.

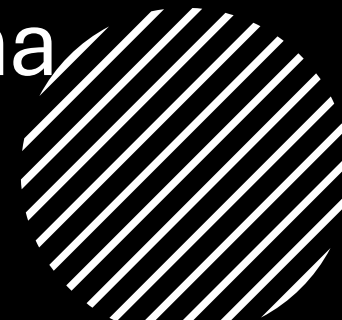


Poziom wydziałowy/institutu



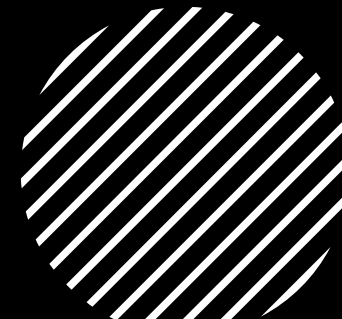
Działanie Dziekana	Co jest napisane w wytycznych	Jak to wygląda w praktyce wydziałowej	Skutek pozorny
Obsada zajęć (pensum)	„Zajęcia prowadzą wybitni specjaliści z danej dziedziny”.	Zajęcia prowadzi ktokolwiek, kto ma „wolne godziny”, byle zamknąć arkusz Excela.	Arkusz godzin się zgadza, jakość dydaktyki drastycznie spada.
Hospitacje zajęć	Obowiązkowe kontrole wykładów przez starszych pracowników naukowych.	Hospitacja polega na wpisaniu „wszystko w porządku” do arkusza bez wchodzenia na salę.	Dokumentacja hospitacji jest kompletna dla kontrolerów zewnętrznych.
Limity grup studenckich	Wytyczne o „pracy w małych grupach warsztatowych” (np. do 15 osób).	Dziekan łączy grupy w 60-osobowe „wykłado-ćwiczenia”, by oszczędzić na godzinach.	Na papierze to warsztat, w rzeczywistości masowy wykład w dusznej sali.
Dyżury dydaktyczne	Nakaz fizycznej obecności na wydziale w określonych godzinach.	Wykładowcy „siedzą” w pustych pokojach, bo studenci i tak piszą na MS Teams/e-mail.	Pozorowanie życia akademickiego na korytarzach, które są puste.

Akty wydziałowych organów kolegialnych: pozorna relacyjność

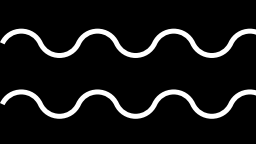


Działanie Rady	Pozorna treść (Fasada)	Granica zgodności z prawem (Rzeczywistość)	Skutek
Programy Studiów	Nowoczesne nazwy kierunków (np. „Data Science w humanistyce”).	Stare treści pod nową nazwą, bo kadrze nie chce się przygotować nowych wykładów.	Student zwabiony nazwą otrzymuje przestarzałą wiedzę sprzed 10 lat.
Opinie o zatrudnieniu	„Kandydat gwarantuje wysoki poziom naukowy i dydaktyczny”.	Zatrudnianie „swoich” wychowanków (chowy wsobnego), by nie wprowadzać obcych osób.	Stagnacja naukowa i brak dopływu świeżej myśli z zewnątrz.
Ocena jakości dydaktyki	Zbiorcze raporty o „wysokim stopniu zadowolenia studentów”.	Ignorowanie krytycznych uwag studentów, jeśli dotyczą one wpływowych profesorów.	Utrwalanie poczucia bezkarności wśród kadry i frustracji u studentów.
Podział środków na badania	„Transparentne kryteria oparte na doskonałości naukowej”.	Dzielenie pieniędzy „po równo, żeby nikt się nie obraził” lub dla „zasłużonych”.	Rozmienianie budżetu na drobne; brak wsparcia dla realnie przełomowych badań.

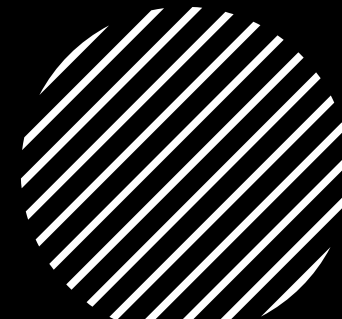
Typy pozorności aktów i główne ryzyka



Typ pozorności	Na czym polega (Mechanizm)	Co jest „fasadą”?	Główne ryzyka	Sygnały ostrzegawcze
Legalistyczna	Przypisywanie kompetencji do tworzenia prawa wew.	Zgodność z prawem	Skuteczność zerowa	Wykładniczy wzrost objętości regulaminów/zarządzeń
Strategiczna	Tworzenie wzniosłych misji i wizji (np. „Uniwersytet Jutra”), które nie mają budżetu.	Wizja i prestiż	Utrata wiarygodności; Brak sterowności (uczelnia dryfuje bez realnego celu).	Strategia zawiera nadmiar „modnych słów” (AI, synergia, excellence), których nikt nie potrafi przełożyć na konkretne działania.
Jakościowa	Dostosowywanie sylabusów i raportów wyłącznie pod „klucz” kontroli zewnętrznej.	Wymagania PKA	Wypuszczenie niekompetentnych osób; Negatywna ocena PKA po głębszej kontroli.	100% pozytywnych ocen w ankietach studenckich przy pustych salach wykładowych i braku zmian w programach od lat.
Etyczna	Głoszenie wartości przy jednoczesnym tolerowaniu nepotyzmu czy mobbingu.	Etos naukowiec	Kryzys PR; Odpływ najzdolniejszych pracowników do sektora prywatnego.	Brak zgłoszeń do komisji dyscyplinarnej/antymobbingowej przez lata, mimo wysokiej rotacji kadry i niskiego morale.
Biurokratyczna	Wymuszanie produkcji dokumentów, których nikt nie czyta i nie analizuje.	Procedura	Bunt i cynizm kadry; Gigantyczne marnotrawstwo czasu i energii	Czas potrzebny na rozliczenie prostej delegacji lub zakupu jest dłuższy niż czas trwania samego badania naukowego.
Relacyjna	Udawanie demokracji (głosowania, rady), gdy decyzje zapadają wcześniej w gabinecie.	Wspólnota / Autonomia	Utrata zaufania; Błędy merytoryczne wynikające z braku krytycznej dyskusji.	Jednogłośnie we wszystkich głosowaniach Senatu lub Rady oraz brak pytań z sali po wystąpieniach władz.



Pozorność karmi się prawem

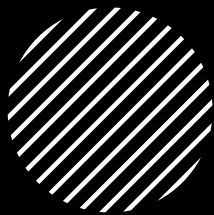


Punkt styku	Jak działa „podstępna” pozorność?	Dlaczego formalnie jest to legalne?
Prymat procedury nad celem	Skupienie się na tym, czy głosowanie było ważne i czy protokół ma pieczętkę, a nie na tym, czy uchwała ma sens.	Prawo administracyjne rozlicza z formy
"Kopiuj-Wklej" ustawowy	Przenoszenie całych akapitów z ustawy do regulaminów wewnętrznych bez adaptacji do specyfiki wydziału.	Jest to bezpieczne – skoro przepis jest w ustawie, nikt nie zarzuci mu bezprawności ale odrealnione
Delegowanie odpowiedzialności	Tworzenie martwych komisji, które „opiniują” decyzje rektora, zdejmując z niego ciężar osobistej odpowiedzialności.	Organy kolegialne mają prawo opiniować; to, że robią to bezrefleksyjnie, nie jest deliktem prawnym.
Gumowe definicje	Używanie zwrotów niedookreślonych (np. „w miarę możliwości”, „wysoka jakość”), które pozwalają na dowolną interpretację.	Prawo dopuszcza klauzule generalne, co daje władzy pełną dowolność pod płaszczykiem przepisu.



Paradoks fikcji prawnej

- Akt wewnętrzny może być nienaganny prawnie i formalnie, będąc jednocześnie aktem pozornym.
- Organy wydają np. zarządzenia lub komunikaty, które teoretycznie powinny wiązać tylko podległe im jednostki.
- Gdy akty te stają się podstawą decyzji wobec obywateli, co sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne- stwierdzenie nieważności decyzji.

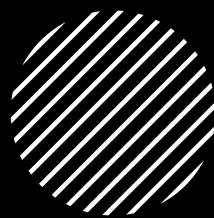


Szerzej, np. J.Mileczarek - Mikołajów, ZASADY
PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI W KONTEKŚCIE AKTÓW PRAWA
WEWNĘTRZNEGO, ACTA UNIVERSITATIS
WRATISLAVIENSIS, No 3978,s.217-225.

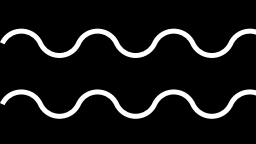




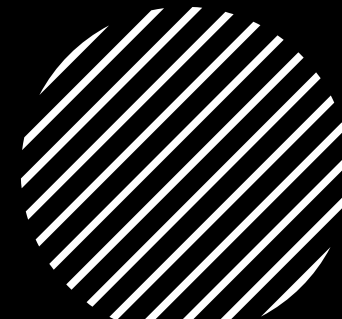
Pozorność dopuszczalności regulowania



- Wydawanie aktów wewnętrznych wobec podmiotów, które w rzeczywistości są niezależne, np. wytyczne dot. wymogów etycznych i wyników w nauce dla elektorów w wyborach
- Instrukcja dla Rzeczników **Akademickich** określająca, jakie skargi może przyjmować, a jakie „nie leżą w jego kompetencji”.



Nie tylko legalnie ale i realnie



Obszar	Zasada dla Dziekana/Prodziekana	Kiedy mamy do czynienia z POZORNOŚCIĄ?
Granice władzy	Dziekan jest podmiotem wykonawczym , a nie ma własnych kompetencji. Wykonuje wolę Rektora i Senatu.	Gdy Dziekan tworzy własne "regulaminy" przyznawania nagród lub kar, których nie ma w Statucie.
Źródło prawa	Każdy akt musi mieć upoważnienie (np. "Na podstawie §12 Statutu...").	Gdy pismo zaczyna się od: "W związku z potrzebą poprawy jakości..." bez wskazania paragrafu.
Forma kontaktu	Oficjalne zarządzenie wpisane do BIP Wydziału/Uczelni/Mon./intranet	Gdy "nowe zasady" są wysyłane mailem, ogłaszane na Facebooku lub wiszą tylko w gablotce.
Dydaktyka	Prodziekan ds. Studenckich stosuje Regulamin Studiów , nie może go zaostreć.	Gdy Prodziekan wprowadza "własne limity nieobecności" surowsze niż te uchwalone przez Senat.
Kadry	Dziekan zarządza pracą, ale nie może zmieniać Regulaminu Pracy .	Gdy "instrukcja" nakazuje pracownikom dyżury w godzinach, które naruszają ich zadaniowy czas pracy.

Autonomia czy samowola administracyjna

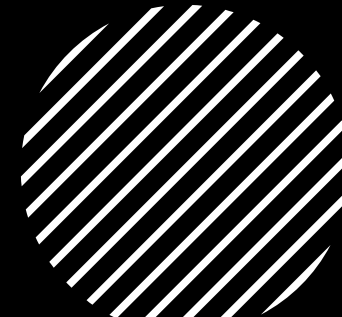
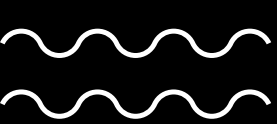
- Zgodnie z ustawą, organami uprawnionymi do wydawania aktów wewnętrznych są głównie **Rektor i Senat**.
- Dziekan lub Dyrektor Instytutu to organy wykonawcze. Ich „wytyczne” czy „strategie” mają charakter wyłącznie **informacyjny lub techniczny**.
- Jeśli Dziekan/Dyrektor wydaje „Zarządzenie nr 1” nakładające nowe obowiązki na pracowników, to nie tylko akt pozorny, ale samowola legislacyjna ponieważ Dziekan zazwyczaj nie ma upoważnienia do wydawania zarządzeń o charakterze normatywnym (chyba że Statut stanowi inaczej, co jest rzadkością).



Formułowanie regulaminu studiów

Zdarza się, że regulaminy studiów (uchwalane przez Senat) zawierają zapisy typu: „*Niepodpisanie umowy w terminie 7 dni skutkuje wygaśnięciem statusu studenta z mocy prawa*”.

Dlaczego to problem? Skreślenie z listy studentów musi nastąpić w drodze **decyzji administracyjnej**. Uczelnia nie może stworzyć „automatu” w akcie wewnętrznym, który pozbawia studenta prawa do czynnego udziału w postępowaniu i odwołania.



Perspektywa

Analiza regulacji: „Niepodpisanie umowy... skutkuje wygaśnięciem statusu z mocy prawa”

Mechanizm pozorności

Pozorność Legalistyczna (Fasadowa): Uczelnia tworzy własną, równoległą rzeczywistość prawną. Uduje, że akt wewnętrzny (Regulamin) może stać ponad Kodeksem Postępowania Administracyjnego (KPA).

Dlaczego to „podstępne”?

Bo 90% studentów nie zna KPA. Uwierzą na słowo, że "status wygasł", i nie będą dochodzić swoich praw. To **legislacja strachu**, a nie realne prawo.

Gdzie jest naruszenie?

Obejście drogi administracyjnej: Uczelnia próbuje ominąć obowiązek wydania decyzji, aby uniknąć ewentualnego odwołania do Rektora lub skargi do Sądu Administracyjnego.

Ryzyko

Masowe unieważnienia: Każdy student skreślony w ten sposób może po latach wygrać odszkodowanie, udowadniając, że nigdy nie przestał być studentem, bo nie otrzymał skutecznej decyzji.

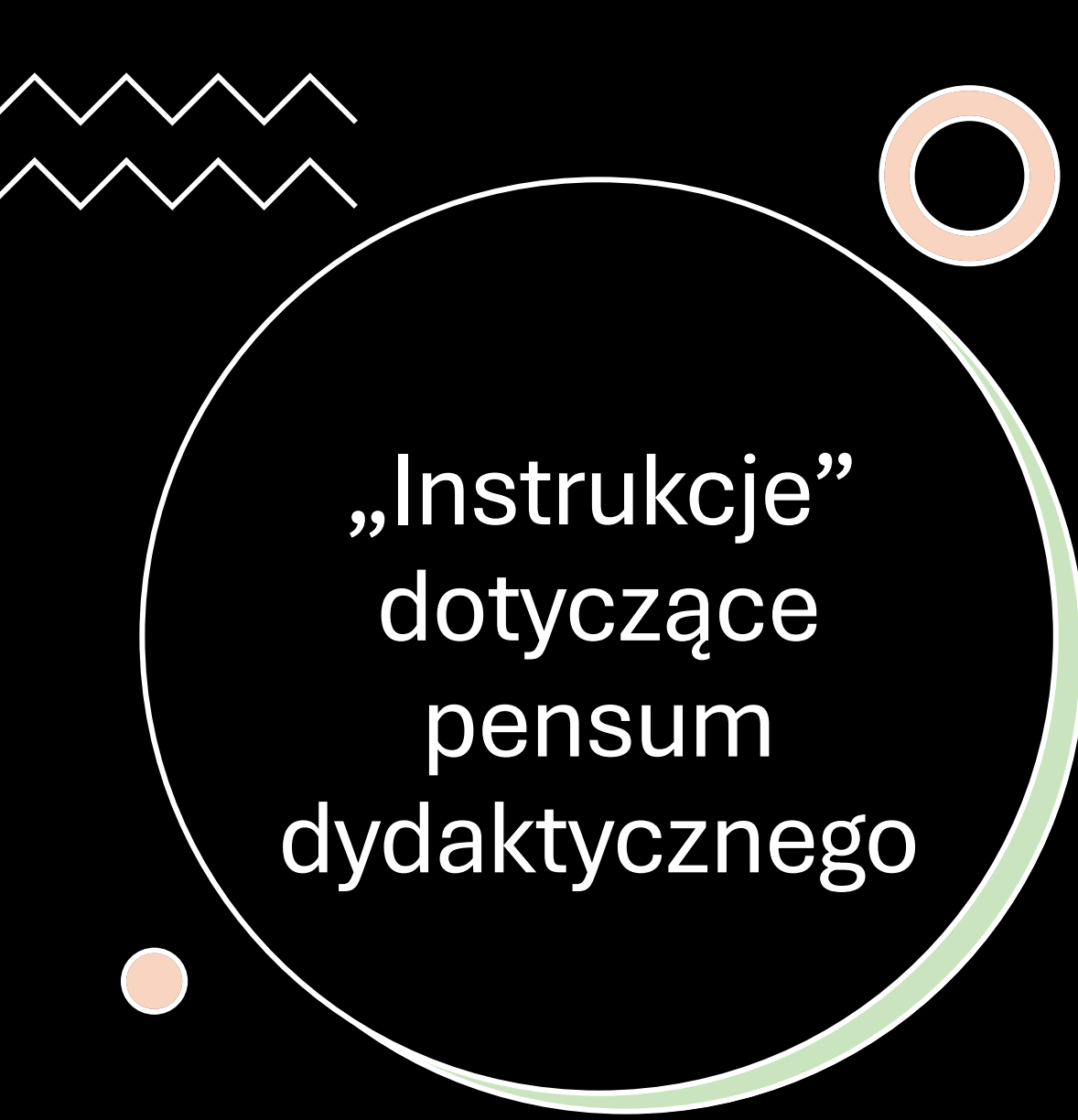


Kreowanie zachowań studentów poza uczelnią – pozorność etyczna

Wydawanie przez Rektora „wytycznych” dotyczących zachowania studentów poza uczelnią, które przewidują kary nieprzewidziane w ustawie.

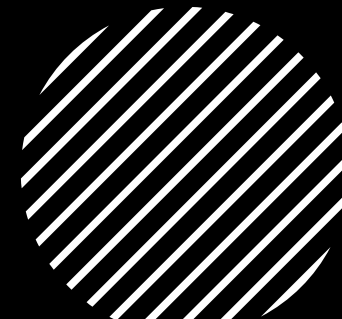
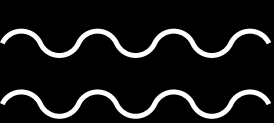
Akt wewnętrzny staje się wtedy „ukrytą” normą karną/dyscyplinarną.

To jest właśnie **granica zgodności z prawem**, którą uczelnia właśnie przekroczyła



„Instrukcje” dotyczące pensum dydaktycznego

- Nakładanie obowiązku prowadzenia zajęć w godzinach nadliczbowych bez zgody pracownika, motywowane „instrukcją wewnętrzną” o organizacji roku akademickiego ponad limit ustawowy
- 



Cecha mechanizmu

Analiza „sprytnego” obejścia

Ryzyko i konsekwencje

Błąd źródła prawa

Uczelnia traktuje „Instrukcję organizacji roku” jako akt nadrzędny nad umową o pracę, Kodeksem Pracy i PSWN

Nieważność polecenia służbowego:
Pracownik ma prawo odmówić wykonania pracy, która narusza ustawowe limity lub brak jego zgody (jeśli jest wymagana).

Fasada „organizacyjna”

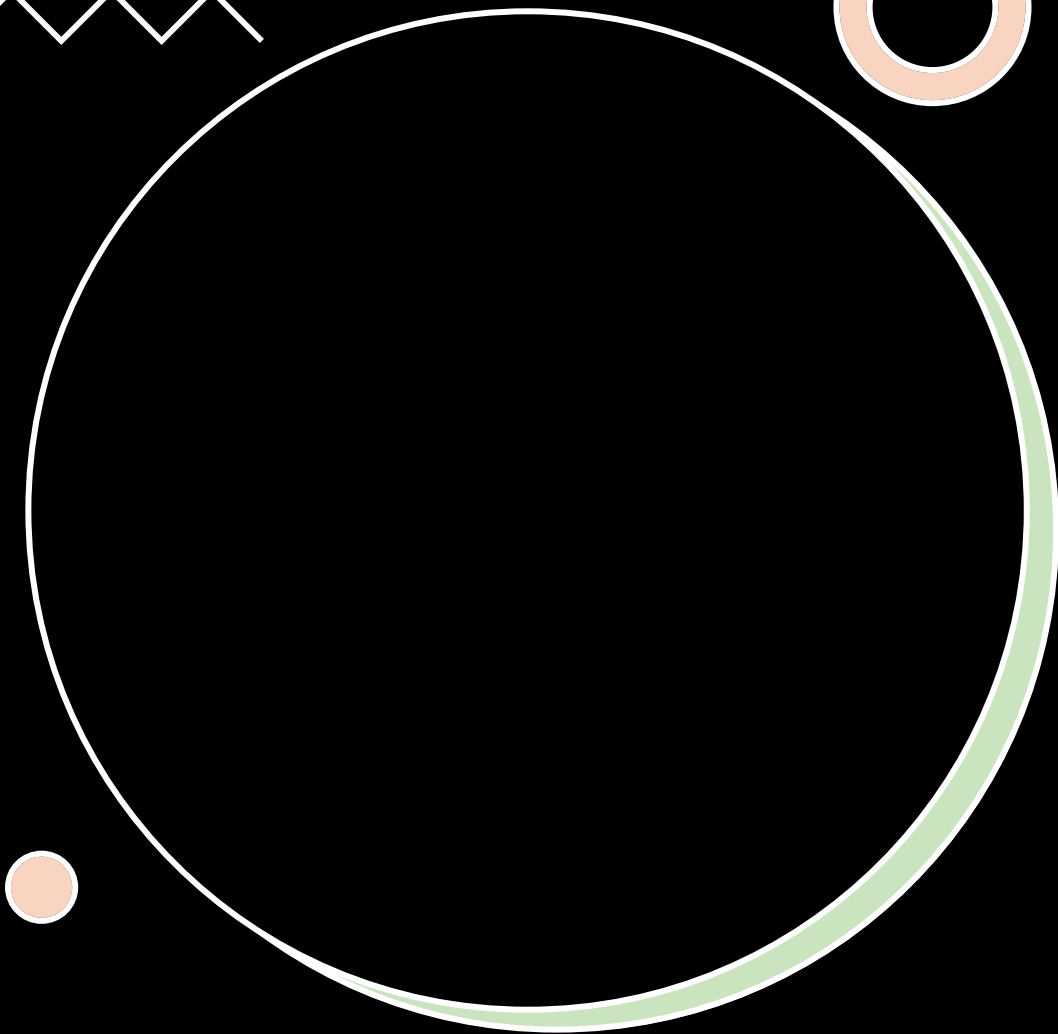
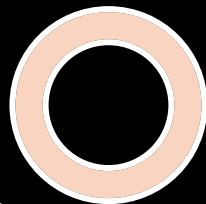
Pozorność polega na nazwaniu drastycznej zmiany warunków pracy (zwiększenie pensum) zwykłym „usprawnieniem technicznym” lub „organizacją”.

Roszczenia o nadgodziny: Możliwość masowych procesów o zapłatę za godziny wykraczające poza ustawowe limity z ostatnich 3 lat.

Red Flag

W instrukcji pojawia się przepis: „W uzasadnionych przypadkach jednostka może wyznaczyć godziny ponadwymiarowe bez odrębnej zgody pracownika”.

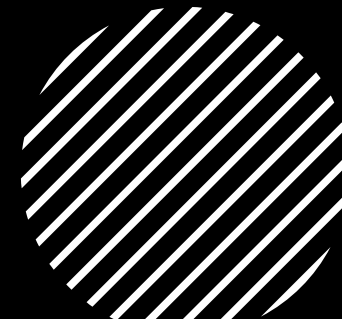
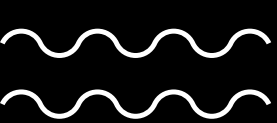
Mobiling strukturalny: Wykorzystywanie pozornych przepisów do zastraszania kadry wizją kar dyscyplinarnych za „niewykonanie polecenia”.



- Prodziekan ds. Studenckich przesyła do wszystkich studentów e-mail o treści: „*W związku z awarią systemów, od jutra wnioski o przedłużenie sesji przyjmowane są wyłącznie w formie papierowej z podpisem trzech wykładowców*”. Regulamin Studiów mówi jedynie o „pisemnym wniosku do Dziekana”.

Gdzie leży problem z legalnością i pozornością?





Perspektywa

Analiza przypadku

Mechanizm pozorności

Pozorność Funkcjonalna: Udawanie, że polecenie służbowe/informacyjne (e-mail) może modyfikować obowiązujący akt prawny (Regulamin Studiów). Uczelnia pozoruje działanie w stanie „wyższej konieczności” (awaria), by wprowadzić restrykcje ułatwiające pracę administracji kosztem studenta.

Problem z legalnością

Brak podstawy prawnej dla dodatkowych wymogów: Prodziekan nie ma uprawnień do nakładania na studenta obowiązku zbierania podpisów od osób trzecich (wykładowców), jeśli Regulamin tego nie przewiduje. To klasyczne *superfluum* – żądanie dokumentów ponad ustawę/regulamin.

Naruszenie hierarchii

E-mail nie jest źródłem prawa. W hierarchii aktów Regulamin Studiów (uchwalany przez Senat) stoi wyżej niż polecenie Prodziekana.

Red Flag

Wprowadzanie „**nagłych utrudnień**” drogą **nieoficjalną**, które w praktyce uniemożliwiają studentowi skorzystanie z jego praw (np. przedłużenia sesji).

Wnioski

Prawo nie
znosi pójścia
na skróty.

BIP to nie
wybór, to
obowiązek.

Konsultacje
to
bezpiecznik.

Dobre chęci
nie ratują
aktu.

Pozorność
rodzi
patologię.

Obszar	Pozorny akt wewnętrzny (BŁĄD)	Poprawny akt/forma (PRAWIDŁOWO)	Dlaczego to istotne?
Oplaty i finanse	Wprowadzenie nowej opłaty za „usługi dodatkowe” zwykłym Komunikatem Rektora w trakcie roku.	Umowa ze studentem oraz Regulamin Opłat (uchwała Senatu), ogłoszony przed rekrutacją.	Opłaty muszą mieć jasną podstawę umowną i ustawową; nie mogą być zmieniane jednostronnie „notatką”.
Obowiązki naukowe	Wytyczne Rady Szkoły Doktorskiej narzucające dodatkowe publikacje pod rygorem usunięcia.	Regulamin Szkoły Doktorskiej (zatwierdzony przez Senat) i indywidualny plan badawczy.	Akt wewnętrzny nie może „dopisuje” nowych merytorycznych rygorów, których nie ma w nadrzędnym regulaminie.
Ocena pracownika	Zarządzenie Rektora ustalające „punktozę” (np. min. 200 pkt MEiN) jako jedyne kryterium oceny.	Kryteria oceny okresowej określone w Statucie lub regulaminie, po konsultacji ze związkami/samorządem.	Chroni pracownika przed nagłą zmianą reguł gry (np. tuż przed końcem okresu oceny).
Kary i dyscyplina	„Pismo ostrzegawcze” Rektora z wpisaniem do akt, wydane bez przeprowadzenia postępowania.	Postępowanie dyscyplinarne przed Komisją Dyscyplinarną (z prawem do obrońcy).	Gwarantuje prawo do domniemania niewinności i rzetelnego procesu przed nałożeniem sankcji.
Dostęp do wiedzy	Zarządzenie ograniczające wgląd do prac egzaminacyjnych tylko do 15 minut w obecności asystenta.	Regulamin studiów zapewniający realny wgląd do prac (zgodnie z prawem do informacji).	Uczelnia nie może „technicznymi” instrukcjami uniemożliwiać studentowi weryfikacji oceny.

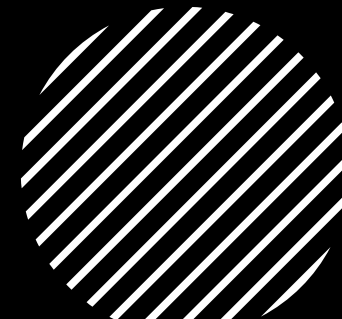
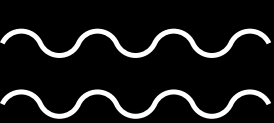
Skutki prawne

- Jeżeli akt kreuje sytuację administracyjnoprawną studenta to sądy administracyjne (NSA i WSA) często uchylają takie akty.
- Każde rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach studenta powinno mieć formę decyzji, a nie wewnętrznego okólnika.



Pozorność w aktach planistycznych i strategicznych

- Pozorne akty o charakterze strategicznym i planistycznym to jedna z najbardziej wyrafinowanych form „ucieczki w prawo wewnętrzne”. Te dokumenty mają tworzyć **wizję rozwoju uczelni**, ale w rzeczywistości często służą do przemycania twardych rygorów i obowiązków, które nie mają oparcia w ustawie.
- Problem polega na tym, że strategie i plany z założenia mają charakter **kierunkowy (miękki)**, a uczelnie nadają im charakter **normatywny (twardy)**, wyciągając konsekwencje wobec osób, które nie realizują „wizji”.

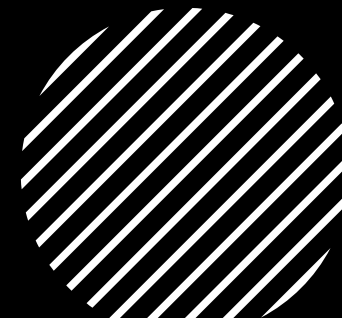
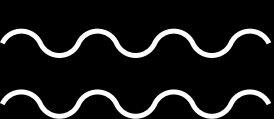


Dokument	Oficjalny cel (Fasada)	Ukryta pozorność (Nadużycie)	Skutek dla jednostki
Strategia Uczelni	Wyznaczanie kierunków rozwoju.	Narzucanie twardych limitów publikacyjnych.	Ocena negatywna za brak „strategicznych” punktów.
Karta Jakości Kształcenia	Poprawa dydaktyki.	Narzucanie sztywnych metod egzaminowania (np. tylko testy lub tylko egzaminy ustne).	Ograniczenie autonomii dydaktycznej wykładowcy.
Strategia Umieędzynarodowienia	Zwiększenie liczby gości z zagranicy.	Przymus prowadzenia zajęć po angielsku bez zgody pracownika.	Zmiana warunków pracy bez wypowiedzenia zmieniającego.

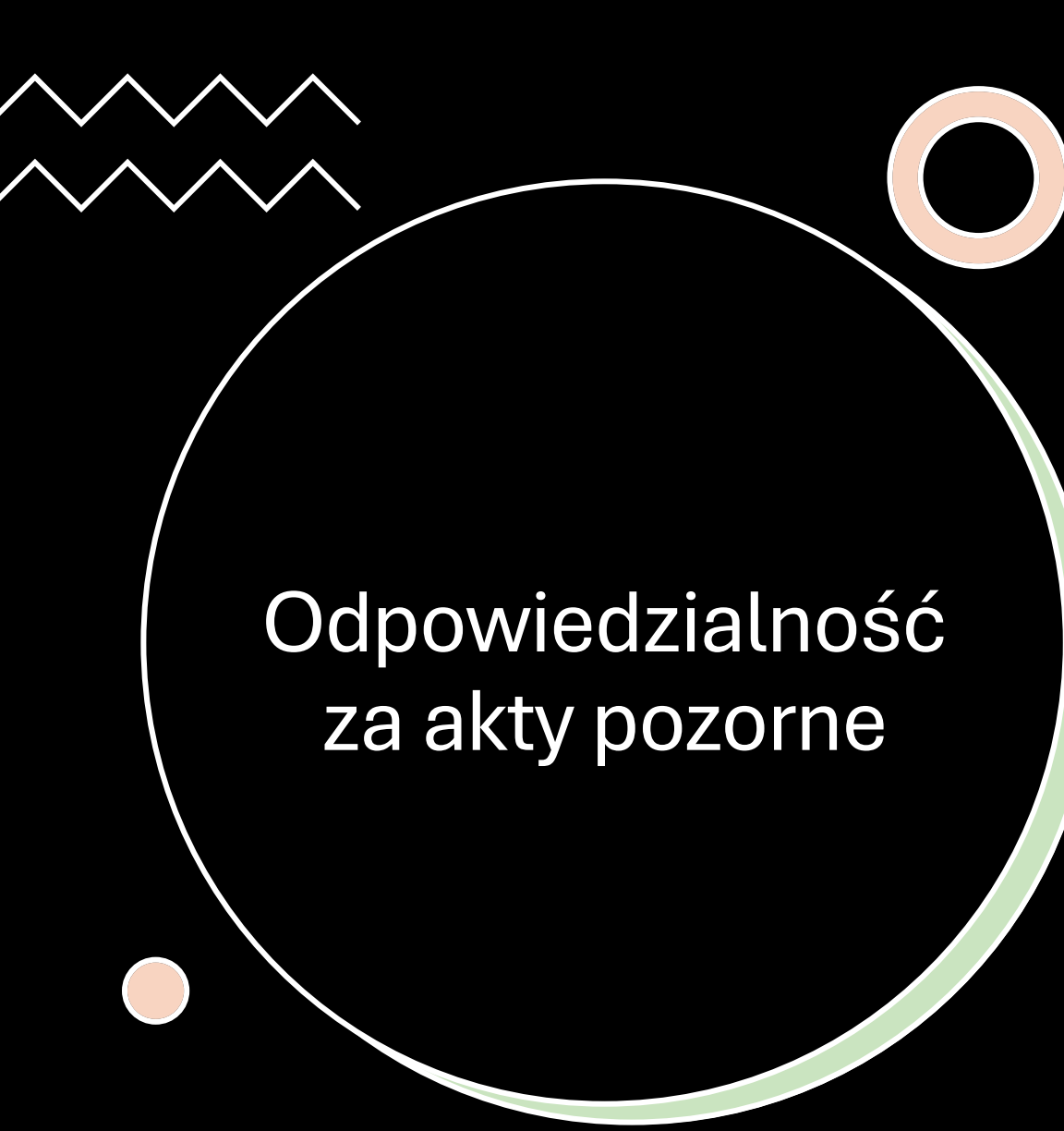
Uchwały intencyjne – pozorność elastyczności

Rady Wydziałów lub Rady Naukowe często podejmują uchwały „wyrażające opinię” lub „przyjmujące kierunki”. Problem pojawia się, gdy te intencje stają się podstawą do oceny pracowniczej.

Przykład: Rada Instytutu uchwała, że „preferowane są publikacje w języku angielskim”. Pracownik publikuje wybitną monografię po polsku i otrzymuje ocenę negatywną, bo „nie zrealizował uchwały Rady”. To rażące naruszenie – uchwała intencyjna nie jest źródłem prawa.

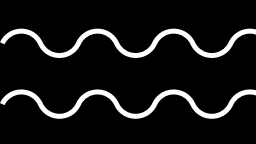


Dokument wydziałowy	Oficjalny cel	Mechanizm pozorności /nadużycie	Skutek „podproogowy”
Kryteria kategoryzacji wewnętrznej	Porządkowanie dorobku jednostki.	Uzależnienie zgody na delegację lub zakup sprzętu od posiadania „odpowiednich” publikacji.	Dyskryminacja: Badacz z mniejszą liczbą punktów traci narzędzia do pracy, choć prawo mu ich nie odbiera.
Wydziałowa Strategia Dydaktyczna	Podnoszenie jakości zajęć.	Narzucanie sztywnych pensum (np. „każdy musi uczyć na I roku”) bez uwzględnienia specjalizacji.	Przymus: Traktowanie „strategii” jako polecenia służbowego, które omija Kodeks Pracy oraz WSJK
Instrukcja obiegu dokumentów grantowych	Usprawnienie administracji.	Wprowadzenie dodatkowych „akceptacji merytorycznych” Dziekana przed wysłaniem wniosku do NCN/NCBR.	Cenzura: Możliwość zablokowania grantu na poziomie wydziału pod pozorem „niezgodności z profilem instytutu”.
Uchwała Rady Dyscypliny o „dobrych praktykach”	Etyka i standardy nauki.	Wprowadzanie wymogów co do składu komisji doktorskich, które są surowsze niż ustawa.	Utrudnianie awansu: Blokowanie przewodów doktorskich/habilitacyjnych z przyczyn pozamerytorycznych.

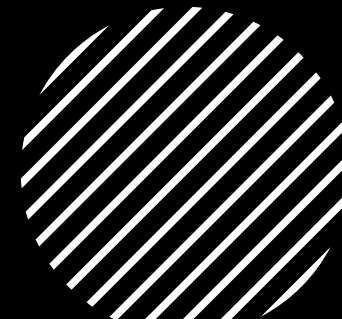


Odpowiedzialność za akty pozorne

- Rektor- niezwykle rzadko ponosi osobistą odpowiedzialność (np. dyscyplinarną czy finansową). W praktyce skutki jego błędnych decyzji obciążają **budżet uczelni**, z którego wypłacane są ewentualne odszkodowania.
 - Dziekan / Dyrektor – jeśli wyda wadliwy akt, najgorszą konsekwencją jest zazwyczaj jedynie jego uchylenie przez Rektora. Brakuje bezpośrednich sankcji dyscyplinarnych czy służbowych za rażące naruszanie procedur, co utrwala poczucie bezkarności.
 - **Organy Kolegialne (Senat / Rady)- odpowiedzialność zbiorowa.** Niemożliwe jest ukaranie kilkudziesięciu osób za wynik głosowania. Mechanizm ten sprzyja podejmowaniu ryzykownych lub bezprawnych decyzji, ponieważ nikt nie czuje się za nie indywidualnie winny.
- 



Odpowiedzialność za akty pozorne



Organ / Osoba	Zakres odpowiedzialności	Charakter (Realna vs Iluzoryczna)
Rektor	Jako organ reprezentujący uczelnię i wydający zarządzenia. Odpowiada za zgodność prawa wewnętrznego z ustawą.	Mieszana. Rzadko odpowiada osobiście, częściej skutki ponosi budżet uczelni (odszkodowania).
Dziekan / Dyrektor	Za akty wydawane bez upoważnienia statutowego (tzw. samowola urzędnicza).	Iluzoryczna. Zazwyczaj kończy się na uchyleniu aktu przez Rektora, bez konsekwencji dyscyplinarnych wprost
Kolegialne (Senat / Rady)	Za uchwały (np. regulaminy) naruszające prawo.	Rozproszona. Trudno ukarać 50 osób za błędne głosowanie. Odpowiedzialność zbiorowa jest najczęściej żadna.

Rozmywanie odpowiedzialności za akty pozorne



Złote zasady legislacji wewnątrzadministracyjnej

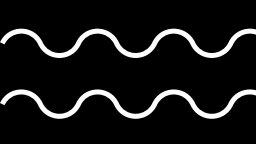
Zasada Wyłącznieści Materii Regulaminowej: Kwestie dotyczące praw i obowiązków studenta (np. warunki zaliczeń, skreślenia, powtarzanie roku) są zarezerwowane wyłącznie dla **Regulaminu Studiów**. Żadne zarządzenie Dziekana nie może „uszczelniać” ani zaostrzać tych rygorów.

Zasada Subsumpcji pod Statut: Dziekan lub Dyrektor Instytutu może wydawać akty tylko wtedy, gdy Statut wyraźnie mówi: „Dziekan określa szczegółowy harmonogram...”. Jeśli Statut milczy, Dziekan nie ma własnej władzy prawotwórczej.

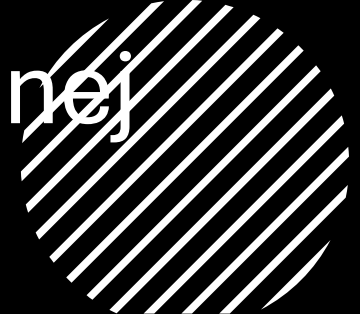
Zasada Formy Decyzji: Każda sytuacja, w której uczelnia mówi studentowi „NIE” (np. nie daję stypendium, nie zgadzam się na IOS, skreślam Cię), musi przybrać formę **decyzji administracyjnej**. List, e-mail czy notatka w systemie nie kończą sprawy w sposób prawnie skuteczny.

Inne determinanty

Kryterium	Stan poprawny (Legalność i Etyka)	Pozorność i błędy
Język (Prosta polszczyzna)	Krótkie zdania, brak żargonu prawniczego tam, gdzie to możliwe. Jasne polecenia: "Student składa", "Dziekan wydaje".	Skomplikowane konstrukcje: "W przedmiotowej materii domniemywa się...", które ukrywają brak konkretów.
Różnorodność płciowa	Stosowanie form żeńskich i męskich (np. studentka/student, badaczka/badacz) lub form neutralnych.	Używanie wyłącznie formy męskiej jako "domyślnej", co wyklucza znaczną część społeczności.
Publikacja i Jawność	Obowiązkowa publikacja oraz łatwo dostępnym repozytorium aktów prawnych uczelni.	Rozsyłanie dokumentu tylko mailem lub wieszanie na tablicy w sekretariacie.
Konsultacje społeczne	Udokumentowane opinie Samorządu (Studentów/Doktorantów) oraz Związków Zawodowych.	Wydanie aktu w trybie "pilnym" bez pytania zainteresowanych o zdanie.
Okresowa Ewaluacja	Zapis w akcie: "Po 12 miesiącach organ dokona przeglądu skuteczności tych przepisów".	Akt wydany "na zawsze", który staje się nieaktualny wobec zmieniającej się rzeczywistości.
Sprawozdawczość	Obowiązek złożenia raportu z realizacji aktu (np. raz na rok przed Senatem/Radą)	Brak kontroli nad tym, czy zarządzenie w ogóle działa i jakie przynosi skutki (pozytywne czy negatywne).



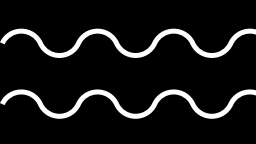
Audyt prawny – w stronę czystości legislacyjnej



Etap	Nazwa operacji	Kto realizuje (Odpowiedzialność)	Kluczowe zadanie
I	Inwentaryzacja (Mapping)	Administracja (Dziekanat / Biuro Rektora)	Zebranie wszystkich aktów: z BIP, maili, tablic i "szuflad".
II	Selekcja Kompetencyjna	Biuro Prawne (Radcowie Prawni)	Sprawdzenie, czy dany organ (np. Dziekan) miał prawo wydać akt w danej materii.
III	Weryfikacja merytoryczna	Zespół Mieszany (Prawnik + Samorząd, związki zawodowe)	Wypełnienie Karty Audytu dla każdego aktu z osobna.
IV	Konsultacje społeczne	Samorząd Studencki / Związki Zawodowe	Ocena, czy akty realnie utrudniają życie społeczności (test praktyczny).
V	Raport Końcowy	Audytór Zewnętrzny / Rzecznik Praw (Ombudsman)/komisja nadzoru legislacyjnego	Obiektywne zestawienie wyników i wskazanie aktów do usunięcia.
VI	Sanacja (Czyszczenie)	Rektor / Senat	Wydanie aktu uchylającego wadliwe zarządzenie.

Macierz weryfikacji

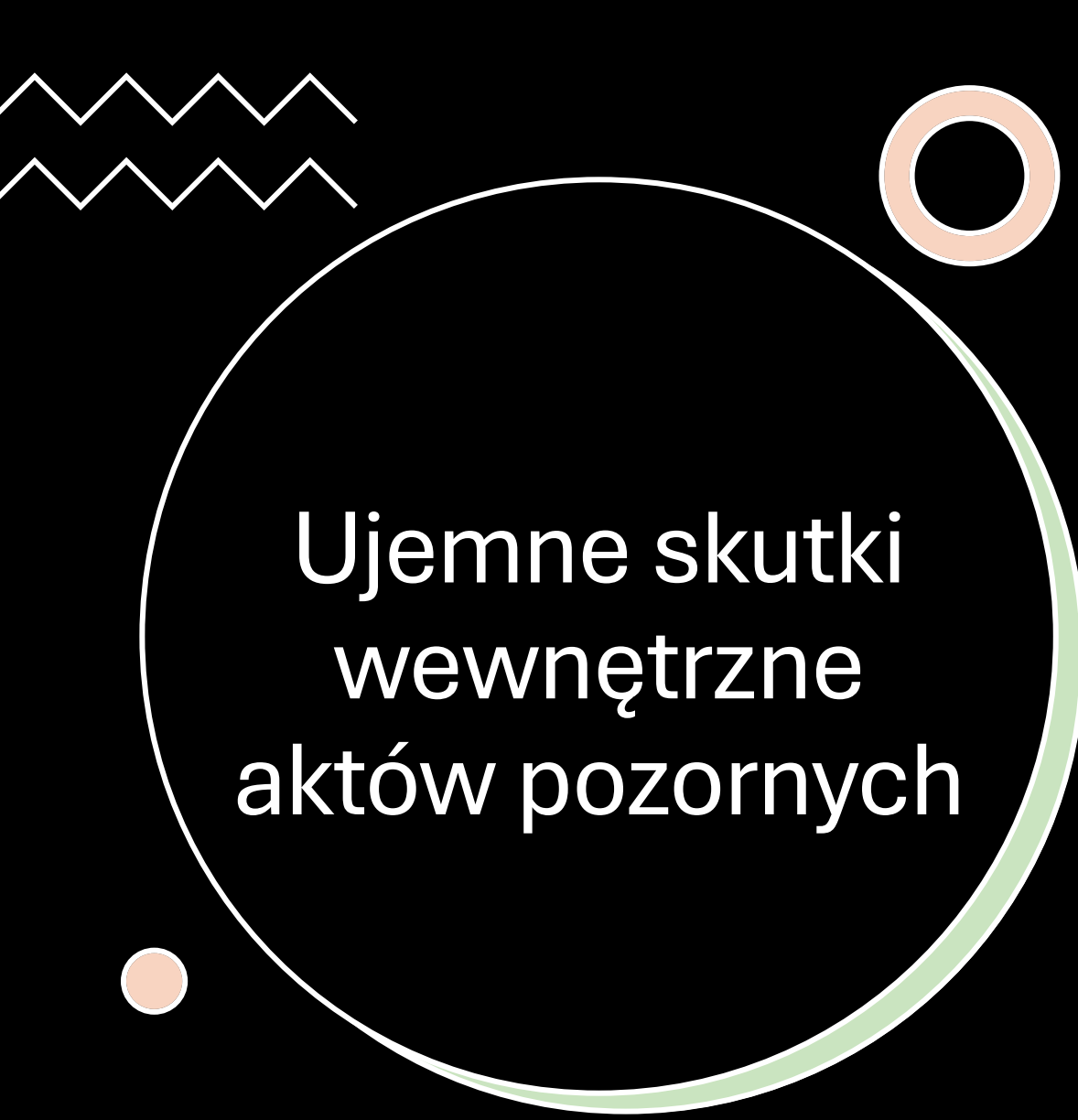
Obszar kontroli	Pytanie audytowe	Wynik negatywny (POZORNOŚĆ)
Legitymacja	Czy akt ma wskazaną konkretną podstawę w ustawie/statucie?	Brak podstawy lub podstawa ogólna ("na mocy uprawnień").
Kompetencja	Czy organ (np. Dziekan) miał prawo regulować tę kwestię?	Dziekan reguluje prawa studenta (zastrzeżone dla Senatu).
Procedura	Czy zachowano wymóg konsultacji i publikacji?	Akt wysłany tylko mailem; brak opinii samorządu.
Materia	Czy akt nie zastępuje decyzji administracyjnej?	"Automatyczne" skreślenia, kary bez trybu odwoławczego.
Język i Etyka	Czy język jest inkluzywny i zrozumiały (Plain Language)?	Żargon prawniczy, formy wyłącznie męskie, brak jasnych definicji.
Ewaluacja	Czy określono wskaźniki sukcesu i termin sprawozdania?	Akt bezterminowy, bez mechanizmu kontroli skutków.



Standard tworzenia prawa wewnętrznego



Nazwa Standardu	Szczegółowe zasady i wymagania	Cel (Przeciwdziałanie pozorności)	Odpowiedzialność
1. Legalność (podstawa prawna)	Każdy akt musi wskazywać konkretny artykuł ustawy lub paragraf Statutu. Zakaz stosowania zwrotów typu "na mocy uprawnień ogólnych".	Uniemożliwienie wydawania aktów bez realnego umocowania prawnego.	Projektodawca / Radca Prawny
2. Czystość kompetencyjna	Dziekan/Dyrektor może regulować tylko sprawy techniczne. Prawa i obowiązki studentów/pracowników są zastrzeżone dla Regulaminów (Senat).	Zapobieganie "samowoli" organów wykonawczych na niższych szczeblach.	Biuro Prawne
3. Obowiązek konsultacji	Obowiązkowe opiniowanie projektów przez Samorzady i Związki Zawodowe (min. 7 dni roboczych).	Zapewnienie demokratycznej kontroli i uniknięcie "wrzutek" legislacyjnych.	Samorząd / Związki
4. Plain Language (prostota)	Zakaz stosowania żargonu. Krótkie zdania, jasne definicje. Jeden paragraf to jedna konkretna norma.	Wyeliminowanie manipulacji wynikającej z niezrozumienia tekstu przez adresata.	Redaktor Aktu
5. Inkluzywność językowa	Obowiązkowe stosowanie form żeńskich i męskich (studentka/student) lub form neutralnych płciowo.	Budowanie włączającej wspólnoty i unikanie wykluczenia w prawie.	Pełnomocnik ds. Równości
6. Cyfrowa jawność	Akt nie istnieje bez publikacji. Zakaz nakładania obowiązków drogą mailową bez linku do oficjalnego repozytorium.	Likwidacja ukrytych wytycznych i "instrukcji z szuflady".	Administrator IT / BIP
7. Klauzula ewaluacji	Każdy akt strategiczny zawiera datę przeglądu (np. po 12 m-cach) i obowiązek sprawozdania z efektów (czy cel osiągnięto).	Zapobieganie "martwemu prawu" i weryfikacja realnych skutków regulacji.	Organ Wydający



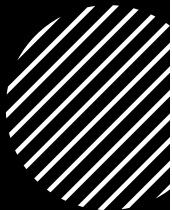
Ujemne skutki wewnętrzne aktów pozornych

- Anarchia regulacyjna.
- Erozja zaufania.
- Punktoza i formalizm.
- Odszkodowania i uchYLENIA aktów.





Skutki dla pracowników



1. Wypalenie i cynizm



2. Negatywna selekcja -
**odchodzą osoby najbardziej
kreatywne**, nietuzinkowe i
ambitne.



3. Erozja etosu



Skutki dla studentów



Inflacja dyplomów

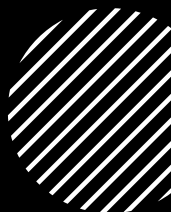
Luka kompetencyjna -głęboki
konflikt między teorią a praktyką

Frustracja studentów

Drop out



Skutki dla instytucji i nauki

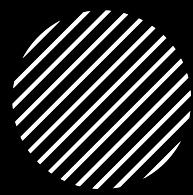


drastyczna zmiana profilu instytucji. Uczelnia przestaje być „centrum myślenia krytycznego”, a staje się „fabryką dokumentów”

dominującym uczuciem staje się lęk przed ryzykiem badawczym. Bez gotowości do ponoszenia porażek i eksperymentowania



Ujemne skutki zewnętrzne



Kultura obywatelska i postawy społeczne -
nieprzestrzeganie procedur na etapie edukacji
prowadzi do erozji postaw demokratycznych.

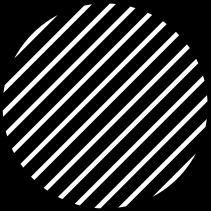
Zaufanie publiczne i autorytet wiedzy - kryzys
autorytetu eksperckiego

Rynek pracy – absolwenci boją się
kwestionować błędne decyzje w korporacjach.

Stosowanie „aktów pozornych” prowadzi do
nierówności szans.



Pozorność a obejście prawa



W orzecznictwie podkreśla się, że pozorność (symulacja czynności) jest odrębna od obejścia prawa (dążenie do celu zabronionego przez prawo poprzez działanie formalnie zgodne z prawem). Sąd Najwyższy wskazuje, że te dwa pojęcia często wykluczają się wzajemnie, choć w praktyce czynność pozorna może służyć obejściu prawa.

W przypadku pozorności symuluje się dokonanie czynności, podczas gdy przy obejściu prawa – faktycznie czynność podejmuje, aby naruszyć przepisy.

Wyrok SN z dnia 25 listopada 2004 r., I PK 42/04, LEX nr 151294,
Wyrok SN z dnia 5 lipca 2012 r., I UK 101/12, LEX nr 1250560.

-
- Granicą autonomii tworzenia prawa wewnętrznego w uczelni jest prawo powszechne
 - Wszelkie działania "pozorne", które mają na celu ukrycie rzeczywistych motywów działania administracji uczelnianej pod płaszczykiem procedur, są sprzeczne z zasadą rzetelności instytucji publicznych, w tym uczelni i stanowią zamach na wartości na których się opiera.
-